
1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



# LES MINISTRES

DANS LES PRINCIPAUX PAYS

# D'EUROPE ET D'AMÉRIQUE

Couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques

# LES MINISTRES

DANS LES PRINCIPAUX PAYS 

## D'EUROPE ET D'AMÉRIQUE

PAR

L. DUPRIEZ

*Professeur à l'Université de Louvain*

TOME DEUXIÈME

## LES RÉPUBLIQUES



PARIS

J. ROTHSCHILD, ÉDITEUR

13, RUE DES SAINTS-PÈRES, 13

1893

Trans/ … 2·9·42

# TABLE DES MATIÈRES

## SIXIÈME PARTIE

## LE ROLE DES MINISTRES AUX ÉTATS-UNIS

### CHAPITRE I. — LES MINISTRES DANS LA CONSTITUTION

## SEPTIÈME PARTIE

## LE ROLE DES MINISTRES EN SUISSE



## HUITIÈME PARTIE

## LE ROLE DES MINISTRES EN FRANCE

# ERRATA

## TOME PREMIER

| *Pages* | *Lignes* | *Au lieu de* | *Lire* |
|---|---|---|---|
| 94 | 27 | en 1856................... | en 1866. |
| 193 | 19 | *Board of Trade*......... . | *Local Government Board.* |
| 197 | 2 | tous les pouvoirs............ | presque tous les pouvoirs. |
| 216 | 12 | ministres.................. | ministères |
| 242 | 6 | par un vote par la Chambre.. | par un vote la Chambre. |
| 416 | 28 | échangées................ | changées. |
| 437 *note* | 1 | *preussiche*. ............... | *preussische.* |
| 482 | 3 | et de liberté............ . | et conservé plus de liberté. |

## TOME DEUXIÈME

43 14 de donner leur avis.. ... de lui donner leurs avis.

49 La note se rapporte au n° 1, placé à la 1re ligne de la page 50.

50 La note 1 se rapporte à la ligne 11 de la même page après les mots : « à les publier ».

55 La note 1 se rapporte à la ligne 20 de la page 54 après les mots : « *Standing Committees.*

55 La note 2 se rapporte au n° 1, ligne 14, de la même page.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 80 | *note* 2 | *ligne* 1 | *politicae*..... ...... | *political* |
| » | » « | » 2 | Labor......... .. ... | Lalor. |
| 91 | *ligne* 10 | | on fait place..... .. . | ont fait place. |
| 221 | *note* 1 | *ligne* 4 | la besogne....... ... | la quantité de besogne. |
| 263 | *ligne* 3 | | ce qu'on leur disait.... | ce qu'il leur disait. |
| 416 | » 21 | | paralyser es dispositions. | paralyser les dispositions. |

# LE ROLE DES MINISTRES

## AUX ÉTATS-UNIS

# LE ROLE DES MINISTRES

## AUX ÉTATS-UNIS

---

## CHAPITRE PREMIER

### LES MINISTRES DANS LA CONSTITUTION

**I. — Les Origines de la Constitution[1].** — Les fondateurs de l'Union américaine, Puritains de la Nouvelle-Angleterre, riches planteurs de la Virginie et des Carolines, tous imbus du vieil esprit anglo-saxon, avaient conservé ce sentiment instinctif de leur race que les idées religieuses, l'indépendance de la vie coloniale, les souvenirs des persécutions passées et des luttes récentes avaient avivé et fortifié : un attachement profond à la liberté individuelle et une défiance invincible envers tout pouvoir, quel qu'il fût. Les assemblées électives n'offraient guère à leurs yeux plus de garanties qu'un roi héréditaire, et l'arbitraire des unes n'était pas moins à redouter que le despotisme de l'autre. Ils se rappe-

1. — Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 4e édition, vol. I, pp. 139-198 ; — J. Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 22-38 ; — Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, passim ; — Gourd, *Les Chartes coloniales et les Constitutions de l'Amérique du Nord*, 2 vol., *passim*.



des citoyens contre les empiètements des diverses autorités. Depuis, elle a passé ainsi perfectionnée dans les Constitutions des États et souvent aussi dans l'organisation des cités. Au contraire, le partage de l'autorité entre les institutions locales, les gouvernements des États et le gouvernement fédéral a été bien plutôt le résultat des circonstances. Il n'a pas été créé tout d'une pièce par une volonté délibérée, il s'est formé insensiblement, naturellement, par une sorte d'instinct qui avait lui-même sa source dans les vieilles coutumes de la race anglo-saxonne. L'une fut établie à un moment donné par un concours de volontés ayant conscience du but à atteindre; l'autre, par une élaboration lente et presque inconsciente, tendant au même but, sans que ce but fût aussi expressément voulu. Les fondateurs de l'Union trouvèrent cette première division des pouvoirs solidement établie et n'eurent garde de tenter de la détruire. Ceux même qui, comme Hamilton, voulaient constituer un pouvoir fédéral fort, entendaient respecter l'autonomie des États, parce qu'ils voyaient clairement que cette première répartition des pouvoirs, combinée avec la seconde division qu'ils allaient créer, devait assurer au peuple une double garantie pour la conservation de ses droits. « Dans la république composite des États-Unis, dit *le Fédéraliste*, « le pouvoir abandonné par le peuple est d'abord divisé « entre deux gouvernements distincts, et ensuite la portion allouée à chacun est subdivisée entre des départements distincts et séparés. De là naît pour les « droits du peuple une double sécurité. Les différents « gouvernements se contrôleront l'un l'autre, en même

« temps que chacun sera contrôlé par lui-même[1]. »

Les premiers colons anglais avaient transplanté sur le sol américain les institutions locales de l'Angleterre. A cette époque, celles-ci n'étaient pas encore affaiblies et mises en tutelle ; elles restaient indépendantes du pouvoir central qui n'avait ni les moyens légaux, ni surtout les moyens matériels de les maintenir sous son autorité. En Angleterre, la facilité des communications et la formation des armées permanentes ne devaient pas tarder à porter un rude coup à l'indépendance des cités et des comtés ; le gouvernement, une fois en possession des armes nécessaires pour faire prévaloir son autorité, ne pouvait manquer d'en user afin d'étendre la sphère de son action. Mais dans les colonies éloignées de plusieurs centaines de lieues au delà des mers, les antiques institutions locales allaient reprendre une nouvelle vie. A côté des premiers établissements d'autres se fondaient, s'enfonçant de plus en plus dans l'intérieur des terres. Des agglomérations se formaient et obtenaient des chartes de cité, tandis que dans les campagnes les colons disséminés s'organisaient en groupes analogues aux comtés anglais, qui semblaient rayonner autour du temple (*townships*).

Au-dessus de cette organisation locale, créée en quelque sorte spontanément par les colons et confirmée ensuite au nom du Roi, s'établissait et se développait avec l'extension des colonies une autorité supérieure, chargée de maintenir et d'exercer les droits du Roi et des compagnies propriétaires. Mais les colons, pénétrés

1. — *Federalist*, n° 51.

de l'idée de *self-government*, réclamèrent bientôt le droit de participer à ce nouveau pouvoir auquel ils étaient soumis. Dans chaque colonie, à côté du gouverneur et du conseil nommés par le Roi ou par les propriétaires, apparut une assemblée élue par les habitants. Certaines chartes de la Nouvelle-Angleterre abandonnèrent même aux colons le choix du conseil et du gouverneur.

Ainsi au XVIII<sup>e</sup> siècle treize colonies s'étaient constituées, chacune ayant un gouvernement distinct auquel les habitants prenaient une large part, sans qu'ils eussent songé à lui abandonner les droits de leurs institutions locales. Ces colonies étaient absolument indépendantes l'une de l'autre et n'avaient pas entre elles d'autre lien que leur soumission à la couronne d'Angleterre. Elles n'avaient pas d'intérêts communs, ou, du moins, elles n'avaient jamais eu conscience de leur existence, avant le jour où se manifesta la politique vexatoire du Roi et du Parlement anglais. Aux yeux de leurs habitants l'imposition des lois de taxation, qu'ils n'avaient pas acceptées, était la violation d'un droit inaliénable appartenant à tout citoyen anglais. Toutes les colonies également menacées s'unirent dans la même résistance.

Les nécessités de la guerre de l'Indépendance les amenèrent, mais non sans difficultés, à une première confédération qui fut définitivement conclue en 1781. Ce n'était encore qu'une simple ligue défensive, un traité d'alliance entre États qui entendaient conserver leur souveraineté, leurs droits et leur liberté. Ils déléguaient, il est vrai, à un Congrès la direction de la politique extérieure, l'administration de l'armée et de la marine

communes, la réglementation du commerce, de la monnaie, des poids et mesures, l'établissement des postes. Mais ce Congrès n'était qu'une assemblée de délégués investis de pouvoirs nominaux et dépourvus de toute autorité réelle. La plupart des décisions ne pouvaient être prises que de l'assentiment de neuf États au moins et le Congrès devait s'en remettre entièrement aux gouvernements locaux pour l'exécution de ses délibérations. Il n'avait aucun pouvoir sur les citoyens et n'exerçait sur les États qu'une autorité purement morale. Il pouvait faire des traités de paix, d'alliance, de commerce; mais il n'avait pas le moyen de forcer les États à les respecter. Il pouvait établir des postes et certaines cours de justice, envoyer des ambassadeurs, contracter des emprunts; mais il ne pouvait imposer aucune taxe et devait aller mendier des subsides auprès des États. Il pouvait déclarer la guerre, déterminer le nombre des troupes nécessaires; mais il n'avait pas plus le droit d'enrôler un soldat que de lever un impôt quelconque. « En un mot, « il pouvait tout déclarer, mais il ne pouvait rien faire[1]. » Il pouvait recommander une foule de mesures sans avoir le moyen d'assurer l'exécution d'une seule d'entre elles.

La séparation complète eût mieux valu qu'une union aussi défectueuse. Pendant la guerre déjà, lorsque la lenteur des opérations et quelques revers eurent éteint le premier élan d'enthousiasme, les États refusèrent les subsides indispensables pour l'entretien des troupes. Le Congrès fut obligé d'émettre sans compter un papier-monnaie qui perdit bientôt toute valeur. L'armée, man-

1. — Story, *op. cit.*, vol. I, p. 170.

quant de tout et voyant que la solde menaçait de rester à jamais impayée, offrit la royauté à Washington. Après la conclusion de la paix, le désordre s'accentua encore. Le Congrès fit en vain appel aux États pour payer la dette nationale, l'opposition d'un seul suffit pour faire échec à la bonne volonté des autres. Il ne fut pas plus heureux dans la réglementation du commerce ; chacun suivait une politique commerciale différente, n'écoutant que ses propres intérêts. Enfin, il se trouva même impuissant à faire respecter le traité de paix avec l'Angleterre.

Une réforme était nécessaire. En janvier 1786, la législature de Virginie nomma des délégués, et invita les autres États à en nommer également, afin de préparer une réglementation uniforme du commerce. Quatre États seulement répondirent à cet appel. Les délégués, à peine réunis, acquirent la conviction que leur mission était trop restreinte, et ils engagèrent tous les États à envoyer à Philadelphie des représentants chargés d'envisager la situation de l'Union, et de proposer les mesures nécessaires pour mettre le gouvernement fédéral à même de remplir ses fonctions. Le Congrès appuya cette résolution ; douze États, — Rhode-Island seul refusa son adhésion, — se firent représenter à la Convention de Philadelphie. Celle-ci, présidée par Washington et qui comprenait dans son sein les hommes les plus éminents de chaque État, Hamilton, Madison, Jay, Franklin, Randolph, vit bientôt qu'il n'y avait qu'une solution aux difficultés présentes : l'abandon complet de l'ancienne confédération. Étendant alors hardiment le mandat qu'elle avait reçu, elle élabora et discuta en

secret tout un nouveau plan de constitution. Ce projet fut arrêté par le Congrès le 17 septembre 1787, mais il devait être soumis dans chaque État à une convention spéciale nommée par le peuple. Après de longues discussions, grâce aux efforts persévérants des grands patriotes, onze conventions ratifièrent la nouvelle Constitution, mais souvent à des majorités bien faibles et même, peut-on dire, contre la volonté de la majorité populaire. Le Congrès ordonna enfin les élections nécessaires et le nouveau gouvernement entra en fonctions le 4 mars 1789. Les deux États qui s'étaient d'abord tenus à l'écart se rallièrent à l'Union, la Caroline du Nord en novembre 1789, Rhode-Island en mai 1790.

Cette Constitution, si péniblement élaborée, est restée intacte jusqu'à nos jours. Il n'y a lieu de signaler que certaines additions qui y furent faites. En 1791, quelques amendements, introduits à la demande des conventions d'États, vinrent garantir les libertés des citoyens contre toute attaque des pouvoirs fédéraux. En 1798 et en 1804 furent ratifiées deux modifications portant sur des questions de détail. L'abolition de l'esclavage, prononcée par un amendement introduit en 1865, nécessita encore deux additions à la Constitution en 1868 et en 1870.

Mais la pratique politique ne s'est pas toujours conformée à l'esprit de la loi fondamentale. En plus d'un point important de l'organisation des pouvoirs fédéraux, l'usage s'est même considérablement écarté du véritable sens des dispositions constitutionnelles. Ainsi notamment il a altéré le caractère de l'élection présidentielle, modifié les rapports des Chambres entre elles,

corrigé et atténué la séparation complète du pouvoir exécutif et du Congrès, vicié profondément l'organisation de l'administration publique.

II. — **La Confédération et les États**[1]. — L'Union américaine n'est plus une simple ligue, une confédération qui ne règle et ne dirige que des rapports entre États. Elle forme elle-même un État, agissant directement sur les citoyens et doué d'une vie propre. Mais c'est un État extraordinairement limité dans sa compétence, qui se trouve en concurrence sur le même territoire et sur les mêmes sujets avec d'autres États. Ceux-ci ont perdu leur souveraineté, mais ils ont conservé, dans une certaine sphère d'attributions, leur autonomie. Ils sont subordonnés à l'État fédéral, tout en restant libres et indépendants dans le cercle réservé à leur action. Ils ne sont pas redevables de leur existence à la Confédération placée au-dessus d'eux, comme l'est la province dans l'État unitaire le plus décentralisé. Ils ont une existence antérieure à l'Union et indépendante de l'existence de celle-ci. Bien plus, ils l'ont créée et, s'ils peuvent continuer à vivre sans elle, elle ne peut subsister que par eux et avec eux. En un mot, la Constitution de 1787 a fait d'une simple ligue de paix et de commerce un État fédératif.

Le partage des attributions entre l'Union et les États présente aux États-Unis un caractère de netteté et de

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 16-21, 39-46, 415-431.

précision qui n'a pas été égalé depuis lors. Les circonstances ont permis d'attribuer chaque domaine en bloc soit à l'Union, soit aux États, et d'opérer la division d'après la nature même des fonctions à répartir. Les deux gouvernements restent en toutes choses absolument séparés et indépendants dans leur action; chacun est seul législateur, administrateur et juge dans le cercle parfaitement limité de sa compétence.

En principe, toute l'autorité réside dans les gouvernements des États. Le gouvernement fédéral n'a pas d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été conférés par les États, soit dans la Constitution de 1787, soit dans les amendements postérieurs. Il est donc obligé de prouver l'existence d'une délégation d'autorité, chaque fois qu'on lui conteste la légitimité de son intervention.

Les attributions du gouvernement fédéral se bornent à la réglementation et à l'administration des intérêts communs à tous les États. Elles comprennent :

1. — Les relations avec les puissances étrangères, l'envoi et la réception des ambassadeurs, la négociation et la conclusion des traités internationaux de toute nature, les déclarations de guerre;

2. — L'administration et le commandement de l'armée et de la marine et certains droits sur la milice des États;

3. — A l'intérieur, une certaine protection des États contre les troubles, la répression des insurrections, des rébellions et, en général, de tous les crimes et délits commis contre l'autorité de l'Union;

4. — La protection et la réglementation du commerce international et du commerce entre États ou avec les

Indiens; la répression des banqueroutes, la protection des droits d'auteur et des brevets d'invention;

5. — L'émission des monnaies et le contrôle des poids et mesures ;

6. — L'organisation des postes ;

7. — La possession et l'administration des territoires qui ne font partie d'aucun État;

8. — L'administration du district de Colombie (Washington et les environs).

Enfin le gouvernement fédéral a aujourd'hui tous les moyens nécessaires pour faire respecter son autorité et assurer l'exécution de ses lois. Outre le commandement des forces militaires, il possède :

9. — Le droit d'imposer et de lever toutes les taxes pour l'entretien des services publics dont il est investi ;

10. — Le droit d'établir des cours de justice fédérales chargées d'interpréter et d'appliquer les lois portées par lui, de punir les délits commis en contravention à ses lois et les crimes contre le droit des gens, spécialement les actes de piraterie commis dans les hautes mers, chargées aussi de juger les contestations de toute nature qui peuvent s'élever entre l'Union et un État ou un citoyen, entre deux États, ou entre citoyens d'États différents, même sur l'interprétation des lois d'un État particulier.

Cette énumération montre combien est restreinte l'action du gouvernement fédéral. Les affaires intérieures lui échappent presque entièrement et lorsqu'on le compare à nos gouvernements unitaires d'Europe, on

peut dire en toute vérité « qu'il gouverne peu et n'ad« ministre presque pas [1] ».

Considérés dans leurs rapports avec l'Union, les États possèdent donc toutes les attributions que la Constitution fédérale ne leur enlève pas expressément. D'une manière générale on peut dire qu'ils ont conservé tous les pouvoirs ordinaires du gouvernement intérieur : la législation civile et criminelle, le droit de police, spécialement le maintien de l'ordre public, — sauf les exceptions établies plus haut, — et la répression des délits contre les personnes et les propriétés, la réglementation des institutions locales, naturellement aussi le droit de lever des impôts et d'établir des cours de justice, certains pouvoirs dans l'organisation et le commandement de la milice, etc.

Dans le cercle de sa compétence, le gouvernement d'un État jouit d'une liberté illimitée, et l'autorité fédérale ne peut exercer sur lui aucun contrôle. « Lors« qu'un pouvoir particulier se trouve appartenir aux « États, ils ont droit à la même indépendance complète « dans son exercice que celle que possède le gouverne« ment national en faisant valoir sa propre autorité [2]. »

Entre tous les pouvoirs qui n'ont pas été délégués au gouvernement fédéral, une nouvelle division a été opérée, ou du moins tacitement maintenue par les constitutions des États. La réglementation et l'administration des intérêts locaux sont complètement abandonnées

1. — De Noailles, *Cent ans de République*, vol. I, p. XL.

2. — Cooley, *The general Principles of constitutional Law*, 2e édition, p. 34. — M. Cooley ajoute, que « la simple attribution d'un pouvoir « au Congrès n'implique pas par elle-même, au moins dans la géné« ralité des cas, une interdiction pour les Etats d'exercer le même « pouvoir... Les Etats peuvent légiférer dans la même sphère, tant que « n'est pas intervenue une législation du Congrès ».

aux autorités locales, qui ne sont pas soumises à la tutelle administrative du pouvoir central. Les *cities* et les *townships* se meuvent presque indépendantes dans l'État, à peu près comme l'État dans l'Union. Palfrey a pu dire à propos de la Nouvelle-Angleterre que « chaque « État peut être représenté comme une confédération « de petites républiques appelées *towns*, à peu près « comme l'on peut dire que la nation est une confédé- « ration de républiques appelées États [1] ».

Cependant il y a entre les rapports de l'État avec l'Union et ceux de la commune avec l'État une différence essentielle. L'État est indépendant de l'Union dans son organisation. La commune, au contraire, doit son existence à l'État, tout au moins au point de vue légal; et l'État, qui a créé la commune, peut la modifier, il a le droit de fixer son étendue et son organisation et de limiter ses pouvoirs.

III. — **La Séparation des Pouvoirs.** — La Convention de Philadelphie, en inscrivant dans la nouvelle Constitution qu'elle élaborait le principe de la séparation des pouvoirs entre trois départements distincts et indépendants : législatif, exécutif et judiciaire, ne se laissait nullement guider par des raisonnements abstraits dont la logique apparente cède toujours devant les faits. Elle n'entendait pas créer de toutes pièces un nouvel instrument de gouvernement; mais elle cherchait dans les vieilles institutions nationales des modèles à imiter et

1. — Story, *op. cit.*, vol. I, p. 195.

à perfectionner, en profitant des leçons du passé. Cette confiance dans la séparation des pouvoirs, cette conviction qui voyait dans ce principe la meilleure sauvegarde de la liberté, avaient été inspirées aux Américains par deux exemples qui leur étaient familiers : la Constitution anglaise et les institutions des États. L'autorité de Montesquieu n'avait eu d'autre effet que de les confirmer dans ces sentiments.

Au XVIII[e] siècle la Constitution anglaise n'était pas ce qu'elle est de nos jours ; la séparation des pouvoirs, quoique moins accentuée qu'elle ne le fut plus tard dans la Constitution américaine, y était cependant bien réelle. Le pouvoir royal entre les mains de Georges III avait repris son indépendance, et la lutte se poursuivait entre le Roi et le Parlement, sans qu'aucun d'eux parvînt à se rendre maître définitif de l'autre. Le Cabinet apparaissait comme une assemblée des agents du pouvoir royal. William Pitt ne lui avait pas encore assuré définitivement la cohésion et l'union intime de ses membres ; il n'était pas déjà passé sous l'autorité du Parlement, emportant avec lui presque toute la puissance exécutive. Blackstone, Montesquieu, De Lolme étudiaient la Constitution anglaise sans même mentionner son existence. Nous qui voyons aujourd'hui le chemin parcouru, nous pouvons apercevoir déjà à cette époque les manifestations évidentes de cette tendance à la concentration des pouvoirs dans les mains d'un comité parlementaire. Mais les Américains du XVIII[e] siècle étaient placés trop loin pour voir cette décadence insensible du pouvoir royal et ils se trouvaient tout naturellement portés à attribuer à la volonté du Roi tout ce qui se fai-

sait en son nom. Ils connaissaient, d'ailleurs, beaucoup mieux la théorie de la Constitution anglaise que sa pratique, parce qu'ils l'avaient surtout étudiée dans Blackstone [1].

Néanmoins, on a pu dire justement que la Constitution des États-Unis n'est qu'une version modifiée de la Constitution britannique, telle qu'elle existait vers 1780 [2]. Les fondateurs de l'Union avaient pris cette dernière pour modèle; ils la suivirent pas à pas, en n'y apportant que les changements imposés par la forme républicaine et fédérative de leur gouvernement et ceux dont l'expérience avait montré l'utilité.

Les chartes coloniales avaient aussi établi une certaine division des pouvoirs analogue à celle qui existait dans la mère-patrie. Dans chaque colonie, le pouvoir législatif était attribué à deux assemblées, sauf le veto du roi ou du gouverneur; le pouvoir exécutif était exercé par le gouverneur assisté d'un conseil, et le pouvoir judiciaire était confié à des cours de justice indépendantes.

Naturellement fiers et jaloux de leurs institutions libres qui semblaient alors être le monopole de la race anglo-saxonne, les Américains ne pouvaient manquer d'avoir une foi profonde dans les théories de Montesquieu, lorsque celui-ci, comparant les institutions anglaises à celles des autres monarchies, montrait que la liberté naissait ici de la division des pouvoirs entre des autorités indépendantes, tandis que l'accumulation de

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 35.
2. — Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, p. 351.

tous les pouvoirs dans une seule main aboutissait au despotisme. Aussi Montesquieu avait-il acquis en Amérique une autorité immense, dont les théoriciens comme Rousseau n'avaient pas alors la moindre part. Il était pour eux « un oracle toujours consulté et cité [1] », lorsqu'il s'agissait de l'organisation des pouvoirs.

Cependant les délégués de Philadelphie, quelque grande que fût leur confiance en l'autorité de Montesquieu, étaient par leur nature des esprits trop pratiques pour prendre un principe abstrait comme base de leur constitution et en déduire ensuite *a priori* toute l'organisation politique. La séparation des pouvoirs n'était pas pour eux une règle absolue qu'il fallait appliquer jusque dans ses dernières conséquences, sans aucune exception. Ils admettaient qu'elle doit céder parfois devant certains dangers et même devant certaines impossibilités. Ils n'entendaient point proscrire « toute action « partielle, toute influence réciproque des différents pou« voirs l'un sur l'autre [2] ». Lorsqu'ils regardaient autour d'eux les institutions des États, ils trouvaient partout le principe de la séparation soumis à des restrictions nécessaires ou utiles. Au lieu de le formuler d'une manière absolue, ils le définissaient plutôt comme la Constitution du New-Hampshire : « Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent être séparés et « indépendants l'un de l'autre, autant que la nature « d'un gouvernement libre le permet et autant que « cette séparation est compatible avec le lien indisso-

1. — *Federalist*, n° 47.
2. — *Federalist*, n° 47.

« luble d'unité et d'amitié qui doit enchaîner toute l'or-
« ganisation constitutionnelle. »

Mais toutes les exceptions apportées au principe sont autant de garanties pour le principe lui-même; ce ne sont que des armes défensives mises dans la main de chacun pour résister aux empiètements des autres. « Une ligne de démarcation tracée sur le papier pour « fixer les limites des différents pouvoirs est insuffisante « pour prévenir ces usurpations qui peuvent finir par « les concentrer tous dans les mêmes mains... Tout « pouvoir est naturellement disposé à s'agrandir et doit « être placé dans l'impossibilité de franchir les limites « qui lui sont tracées... Sans une liaison et un mélange « qui donne à chacun d'eux le droit constitutionnel de « surveiller les autres, le degré de séparation néces- « saire à l'établissement d'un gouvernement libre ne « pourrait être efficacement maintenu [1]. » Il a donc fallu les investir des moyens de résistance nécessaires pour défendre leur propre champ d'action, sans leur donner la force de s'étendre à leur tour sur les domaines des autres. Ces exceptions renforcent, au lieu de l'affaiblir, le contrôle mutuel des pouvoirs; ce sont autant de nouveaux freins attachés à la machine gouvernementale. Loin de permettre la fusion de deux forces pour en accélérer la marche, elles ne laissent place qu'à des chocs de volontés et de forces opposées qui entraveront ou même arrêteront tous ses mouvements. Et ainsi les exceptions, comme le principe lui-même de la division des pouvoirs, découlent de l'idée fondamentale des Améri-

1. — *Federalist*, n° 48.

cains : la défiance envers toute autorité et l'amour jaloux des libertés individuelles.

IV. — **Les Pouvoirs constitutionnels.** — Le pouvoir législatif, quoique remis à des assemblées élues par le peuple, n'échappait pas à la défiance des Américains ; ils redoutaient ses empiètements plus que ceux de tout autre, parce qu'il était le plus fort. « Le pouvoir législatif, disait *le Fédéraliste*, étend partout la sphère « de son activité et engloutit tous les pouvoirs dans son « impétueux tourbillon [1]. » Pour écarter ce danger, il fallait donner aux autres départements des armes défensives et ils en ont reçu d'efficaces. Il fallait aussi, à l'exemple de l'Angleterre et de presque toutes les colonies, diviser la législature en deux Chambres composées d'éléments différents. Mais en ceci les institutions anglaises ne pouvaient pas servir de modèle ; il n'y avait pas de place dans un pays d'égalité pour une pairie héréditaire.

La question du mode d'élection des députés aux Chambres fédérales avait scindé la Convention de Philadelphie en deux partis qui semblaient irréconciliables. Les grands États prétendaient faire la répartition des sièges d'après le chiffre de la population. Les petits États, craignant qu'une telle mesure ne mît en danger leur indépendance, voulaient donner à chaque État un nombre égal de représentants, sans aucun égard au

1. — *Federalist*, n° 48. L'auteur ajoutait même : « Dans une république..., c'est contre les entreprises ambitieuses de ce pouvoir que « le peuple doit diriger toutes ses craintes et épuiser toutes ses précautions. »

nombre des habitants. Une commission à laquelle la question avait été renvoyée, voyant qu'on se trouvait en présence de deux systèmes radicalement opposés et qu'il s'agissait de constituer deux assemblées distinctes, proposa comme moyen de conciliation d'appliquer à l'une des Chambres le système proportionnel, à l'autre le système égalitaire. Ce compromis fut accepté comme un pis-aller.

Le pouvoir législatif se trouve donc partagé entre une Chambre des représentants et un Sénat qui ensemble constituent le Congrès fédéral. Chaque État a droit à un nombre de représentants en rapport avec le chiffre de sa population. Les membres de la Chambre sont élus par les mêmes électeurs que ceux qui prennent part à l'élection de l'Assemblée la plus nombreuse de l'État, en fait, par le suffrage universel. La Chambre est renouvelée intégralement tous les deux ans.

Les sénateurs sont élus, au nombre fixe de deux par État, par les législatures des États. Chacun est élu pour un terme de six ans; mais le renouvellement s'opère par tiers tous les deux ans, et l'ordre de roulement a été établi de telle façon que jamais les deux sénateurs d'un même État ne font partie de la même série.

Grâce à cette combinaison les Américains ont obtenu deux assemblées bien distinctes, représentant des intérêts différents et également puissants: l'une, les intérêts du peuple, l'autre, les intérêts singulièrement vivaces aussi des États. Ainsi chacune, se plaçant à un point de vue spécial, exerce un contrôle réel sur les travaux de l'autre et se trouve assez forte pour lui résister.

Le Président ne constitue pas comme le Roi d'An-

gleterre une troisième branche du pouvoir législatif. Dans ce domaine, les Chambres agissent, en principe, sans son intervention : elles s'assemblent d'elles-mêmes et ne peuvent être ni ajournées, ni dissoutes. Cependant, si les circonstances l'exigent, le Président peut convoquer le Congrès en session extraordinaire [1]; de plus, il est appelé à fixer le terme d'ajournement des Chambres, lorsque celles-ci ne peuvent se mettre d'accord à ce sujet.

La Constitution américaine, se séparant de la Constitution anglaise qui faisait du Roi l'un des membres du pouvoir législatif, n'a pas voulu que la sanction du président fût une condition essentielle de la validité des lois. Qu'on ne se méprenne pas cependant sur la raison qui a poussé la Convention de Philadelphie à lui refuser le pouvoir d'annuler les décisions du corps législatif. Ce ne fut pas précisément une sorte de respect superstitieux du principe de la séparation des pouvoirs et encore moins la crainte des abus possibles qui déterminèrent la résolution de la Convention de Philadelphie. Celle-ci voulait avant tout assurer au Président les moyens de défendre son autorité contre les usurpations du pouvoir législatif, et comme elle voyait qu'en Angleterre même le veto royal était tombé en désuétude, elle préféra lui donner, dans un droit de veto limité, une arme moins puissante en apparence, mais plus sûre, plus facile à manier et plus efficace.

1. — Ce pouvoir n'est exercé que fort rarement ; on ne peut citer qu'une dizaine de convocations faites par le Président durant le cours d'un siècle.

Aux termes de la Constitution, les bills adoptés par les deux Chambres sont adressés au Président. Celui-ci peut, dans les dix jours qui suivent, renvoyer au Congrès avec ses observations tout bill qu'il croit contraire à la Constitution ou au bien du pays. Ce bill est remis en délibération et, pour qu'il obtienne force de loi, il faut qu'il soit adopté par chacune des deux Chambres à la majorité des deux tiers des voix. Si, dans l'intervalle des dix jours accordés au Président pour l'examen du bill, le Congrès vient à s'ajourner, le bill tombe de lui-même, à moins qu'il ne soit déjà signé par le Président.

Le pouvoir exécutif n'inspirait pas aux fondateurs de l'Union américaine la même défiance que le pouvoir législatif. Ils voulaient lui donner la vigueur et l'énergie nécessaires pour remplir sa mission, avec la force et la puissance suffisantes pour tenir tête au pouvoir législatif. « Quelques personnes prétendent, dit *le Fédéraliste*, qu'un pouvoir exécutif vigoureux est contraire « au génie des institutions républicaines. Les hommes « éclairés qui attachent un grand prix au succès de cette « forme de gouvernement ne pourront jamais admettre « que cette pensée soit vraie, sans condamner par là « même leurs propres principes. L'énergie de l'exécutif « constitue une partie essentielle à la définition d'un « bon gouvernement. Elle est indispensable pour pro- « téger la communauté contre les attaques venues de « l'étranger. Elle ne l'est pas moins en vue de la bonne « administration des lois, de la protection due à la « propriété contre ces entreprises qui parfois interrom- « pent le cours de la justice. Elle est essentielle pour « garantir la liberté contre les attaques de l'ambition,

« contre l'esprit de faction et contre l'anarchie. — Un « pouvoir exécutif faible ne peut qu'exécuter faiblement. « Faible exécution est synonyme de mauvaise exécu- « tion. Et un gouvernement qui administre mal, quel « qu'il soit en théorie, sera en pratique un mauvais « gouvernement [1]. » Pour donner au pouvoir exécutif cette force et cette vigueur, il fallait lui assurer l'unité et la durée, des attributions suffisantes et la certitude d'obtenir les ressources nécessaires à son maintien [2]. Aussi toute l'autorité exécutive fut-elle concentrée entre les mains d'un Président élu pour quatre ans, dont l'indemnité était fixée une fois pour toutes par le Congrès, sans pouvoir subir ensuite aucune modification, et qui, outre tous ses pouvoirs exécutifs, recevait encore les droits nécessaires pour les défendre.

Les Américains semblent avoir attaché un grand prix à l'unité du pouvoir exécutif. « L'unité produit l'éner- « gie, disait *le Fédéraliste*. La décision, l'activité, le « secret, la promptitude caractérisent les ordres d'un « seul homme, bien plus que les délibérations d'un « corps nombreux; et plus ce nombre s'accroîtra, plus « ces qualités diminueront [3]. » Cette passion de l'unité les a amenés à rompre avec toutes les traditions.

Quelques membres avaient proposé l'institution d'un conseil exécutif, non pas un conseil des ministres dans le genre du Cabinet moderne, mais un conseil analogue à l'ancien *privy council* d'Angleterre, ou aux conseils qui existaient dans certains États. La Convention reje-

1. — *Federalist*, n° 80.
2. — De Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, pp. 59 et suiv.
3. — *Federalist*, n° 80.

ta ce système. Suivant *le Fédéraliste*, tout conseil exécutif présente plusieurs graves défauts. Il ne peut que donner naissance à des cabales, ou à des diversités de vues et d'opinions qui corrompront et affaibliront l'administration. Il a pour conséquence inévitable de cacher les fautes et de détruire toute responsabilité : car entre plusieurs autorités qui s'accusent, l'opinion publique sera impuissante à discerner le vrai coupable. Et la liberté peut être plus facilement mise en péril par l'action combinée d'un certain nombre de personnes que par l'autorité d'une seule ; le pouvoir exécutif est plus aisément confiné dans ses limites lorsqu'il est un. S'il est vrai qu'en présence d'un roi héréditaire et irresponsable il faut un conseil qui assume la responsabilité des actes du pouvoir, dans une république dont le chef est lui-même pleinement responsable, l'assistance d'un conseil ne peut que détruire ou affaiblir considérablement cette responsabilité. « Un conseil placé « auprès d'un magistrat qui est lui-même responsable « de ce qu'il fait n'est généralement pas autre chose « qu'une entrave à ses bonnes intentions, qu'un instru- « ment et un complice de ses mauvaises et sera pres- « que toujours un manteau pour couvrir ses fautes [1]. »

Cependant, si les fondateurs de l'Union ne voulaient pas entourer le Président d'un conseil auquel il eût été inévitablement assujetti, ils n'entendaient nullement l'obliger à prendre seul les décisions les plus graves. Ce qu'ils voulaient avant tout c'était lui laisser la liberté et la responsabilité sans le priver des moyens de s'éclai-

1. — *Federalist*, n° 80.

rer. Aussi la Consittution reconnaît-elle expressément à certains fonctionnaires, aux ministres, le caractère de conseillers du Président. « Il peut demander par écrit « l'opinion des officiers placés à la tête des divers dé« partements exécutifs, sur tout sujet relatif aux devoirs « de leurs charges respectives [1]. »

Le principe de la séparation des pouvoirs a pour conséquence l'interdiction absolue de tout cumul des fonctions législatives et exécutives. La Constitution a donc rendu tous les agents administratifs et judiciaires incapables d'occuper un siège au Congrès. C'est cette règle qui a donné au gouvernement américain son caractère propre, qui a assuré la séparation effective des deux pouvoirs et rendu impossible cette évolution lente, mais inévitable, vers la concentration de tous les pouvoirs dans un comité parlementaire.

Les Américains, en interdisant aux ministres tout mandat législatif, avaient d'ailleurs pour but d'empêcher le renouvellement d'abus dont ils avaient eu particulièrement à souffrir. Ils se souvenaient de la corruption et de l'achat des votes au moyen desquels le gouvernement de Georges III avait imposé aux Communes la politique néfaste de répression à outrance envers les colonies. A juger d'après certains faits de l'histoire de l'Angleterre, ils pouvaient croire que les ministres n'étaient au sein des Chambres que des agents sans scrupules, cherchant à attacher les représentants à la fortune du pouvoir exécutif par les moyens les moins honnêtes.

La Constitution a donc enlevé aux agents du pou-

1. — Constitution, article II, section 2.

voir exécutif tout moyen d'action ou d'impulsion sur les Chambres législatives. L'indépendance de celles-ci n'a reçu qu'une restriction sérieuse : le droit de veto suspensif accordé au Président pour défendre son domaine contre leurs empiètements.

Le principe de la séparation complète des pouvoirs a subi encore deux exceptions importantes, inspirées cette fois par un certain sentiment de défiance envers le pouvoir exécutif. Les traités négociés par le Président n'acquièrent de force obligatoire que lorsqu'ils ont été approuvés par le Sénat à la majorité des deux tiers des membres présents. Cette même assemblée est appelée à donner son consentement aux nominations faites aux plus hauts emplois de l'ordre exécutif et judiciaire. Dans l'exercice de ces deux pouvoirs, le Président eût peut-être agi par des mobiles intéressés, et ses intérêts personnels pouvaient n'être pas toujours d'accord avec les intérêts du pays. Peut-être même l'or étranger l'aurait-il amené à trahir le peuple qui avait mis en lui sa confiance [1]. Si on lui avait laissé pleine liberté de façon à lui permettre de remplir de ses créatures l'administration et les tribunaux, il aurait eu toutes facilités pour gouverner suivant ses caprices ou ses intérêts personnels.

Quoique le principe de la séparation des pouvoirs eût exigé l'élection directe ou indirecte par le peuple des agents judiciaires, la Constitution conserva au pouvoir exécutif le droit de nommer les juges fédéraux à tous les degrés. Les fondateurs de l'Union, se dé-

1. — *Federalist*, n° 75.

fiant à juste titre de l'intervention des justiciables dans le choix des juges, ne firent que copier l'organisation des cours de loi commune qui, en Angleterre, n'avaient donné lieu à aucun abus signalé. Ils trouvèrent des garanties suffisantes dans le contrôle du Sénat, surveillant les nominations faites par le Président.

Les juges, une fois nommés, sont indépendants du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Ils sont nommés à vie — *during good behaviour* — et tant qu'ils restent en charge leur traitement ne peut pas être diminué. Ils ne sont pas obligés d'obéir aveuglément aux ordres des deux autres pouvoirs; mais ils ont le droit de les contrôler et ils doivent même, dans certaines circonstances, leur refuser l'appui de leur autorité. Ils n'ont à tenir aucun compte des actes administratifs qu'ils jugent contraires à la loi. Ils ont le droit et même le devoir de se refuser à appliquer et de réduire ainsi à l'état de lettre morte les lois qu'ils croient incompatibles avec les principes constitutionnels.

Ce rapide aperçu de l'organisation des pouvoirs dans la Constitution des États-Unis montre combien était vraie l'observation que nous émettions plus haut, en disant que la préoccupation constante des Américains était la sauvegarde des libertés individuelles contre les entreprises de tout pouvoir, quel qu'il fût. Loin de prendre toutes les précautions pour faciliter la marche de la machine gouvernementale, ils semblent s'attacher particulièrement à multiplier les freins et les entraves. Aucune disposition n'est prise pour éviter les chocs entre des forces contraires, de telle sorte que si l'on ne peut dire que les conflits soient voulus, on est au moins obligé

de reconnaître qu'ils sont prévus et acceptés[1]. Trois pouvoirs sont établis, chacun possédant une autorité égale dans un domaine distinct. Les voies qu'ils ont à suivre sont parallèles ; mais souvent une mesure réclame une même impulsion dans plusieurs voies et la volonté ou l'inaction d'un pouvoir suffit pour paralyser les efforts des autres. Puis, comme si ces causes d'échec n'étaient pas encore suffisantes, lorsque la Constitution abaisse les barrières qui séparent les pouvoirs, c'est pour donner à l'un d'entre eux un nouveau moyen d'entraver l'action des autres.

Nous pouvons déjà tirer de cet exposé quelques conclusions sur le rôle des ministres, que les chapitres suivants viendront confirmer et développer.

1. — Les ministres, n'étant pas admis au Congrès, ne sont pas les *leaders* des Chambres. Ils ne peuvent pas, à l'instar des ministres anglais, exercer dans l'élaboration des lois la principale initiative et la haute direction; ils ne peuvent avoir dans le travail législatif qu'une action indirecte et une influence incertaine et cachée.

2. — Leur rôle exécutif se borne à un cercle d'affaires excessivement limité, particulièrement dans le domaine de l'administration intérieure. D'autre part, ils ne forment pas un corps exécutif concentrant en lui-même tout pouvoir réel, sous l'autorité nominale d'un chef irresponsable. Ils ne sont que les simples agents et les conseillers, chacun dans un domaine spécial, d'un chef responsable et indépendant, maître qui ordonne et non pas supérieur hiérarchique qui écoute et consent.

1. — De Noailles, *Cent ans de République*, vol. I, p. 87.

# CHAPITRE II

## LE PRÉSIDENT ET LES MINISTRES

I. — **L'Élection du Président.** — Les fondateurs de l'Union américaine se trouvaient obligés, par la nature même de leur gouvernement, de chercher dans l'élection populaire la source du pouvoir exécutif. Mais, défiants des courants d'opinion soudains et irréfléchis qui emportent les masses, ils ne voulurent point abandonner complètement au suffrage universel la nomination du Président. Ils imaginèrent un système d'élection à deux degrés qui, tout en respectant le principe démocratique de la souveraineté du peuple, devait, croyaient-ils, remettre à l'élite de la nation le choix du citoyen appelé à diriger le gouvernement de l'Union. Ce système compliqué a été la partie faible de la Constitution américaine, et ses effets ont démenti complètement les bonnes intentions de ses auteurs.

Chaque État nomme un nombre d'électeurs égal au nombre des représentants et des sénateurs qu'il possède au sein du Congrès. Le pouvoir législatif détermine dans chaque État le mode d'après lequel sont choisis ces électeurs. Dans les premiers temps de l'Union, ils étaient nommés dans certains États par la législature

---

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 45-66,100-110 ; — de Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux États-Unis* ; — Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. II, pp. 268-313.

elle-même, dans d'autres par le corps électoral. Ici, l'État tout entier votait sur une seule liste pour la totalité des électeurs présidentiels; là, on avait partagé l'État en districts et attribué à chacun un certain nombre d'électeurs à choisir. Mais peu à peu un système uniforme s'est établi et aujourd'hui, dans tous les États, les électeurs présidentiels sont élus par le peuple au scrutin de liste.

En fait, ces électeurs présidentiels n'ont aucune initiative. Le peuple, en les choisissant, n'a pas la moindre considération pour leurs personnes, il nomme tels ou tels électeurs présidentiels, parce qu'ils ont pris l'engagement d'honneur de voter pour tel candidat désigné à la présidence. Ce mandat impératif n'a jamais été violé. Actuellement le seul effet de ce système est donc de remettre le sort de l'élection du Président aux électeurs flottants d'un ou de deux États importants dans lesquels les forces des partis s'équilibrent [1].

Le peuple américain a presque toujours été divisé en deux grands partis politiques qu'on désigne aujourd'hui sous les noms de parti républicain et de parti démocrate. A côté d'eux, on a vu parfois se former certains groupements secondaires, sans influence sérieuse et qui n'ont jamais eu qu'une existence momentanée. Les Républicains et les Démocrates, fortement organisés sur tous les points de l'Union, présentent chacun au peuple un candidat à la présidence et l'élection se fait entre ces

1. — Notamment à l'État de New-York, qui élit à lui seul 35 électeurs et dans lequel les majorités sont souvent minimes. C'est ainsi qu'en 1888 M. Harrisson fut élu, quoique le parti républicain eût recueilli dans toute l'Union environ cent mille voix de moins que le parti démocrate.

deux noms. Tout autre candidat ne peut espérer obtenir même quelques voix des électeurs du second degré.

Au commencement de ce siècle, les candidats à la présidence étaient désignés par les représentants des partis au Congrès. Mais déjà en 1812 les Républicains de New-York [1] refusèrent d'accepter la candidature de Madison proposée par la majorité du Congrès. En 1824 une nouvelle scission entre la fraction républicaine du Congrès et les politiciens de certains États eut pour résultat l'élection d'un troisième candidat, ancien fédéraliste. Devant cette impuissance des membres du Congrès à faire accepter leur candidat par leur parti, le système des conventions nationales fut inauguré.

Dans chaque cité, dans chaque village, dans chaque comté, existent côte à côte une association républicaine et une association démocratique. A l'approche de l'élection présidentielle, chacune de ces associations réunit ses adhérents, discute le choix du candidat et la *platform* électorale et nomme des délégués chargés de défendre ses décisions dans la convention où seront représentées toutes les associations de l'État. La convention d'État délibère à son tour sur le choix du candidat et sur la *platform* électorale, désigne ses candidats pour les fonctions d'électeurs présidentiels et élit un certain nombre de délégués à la convention nationale du parti. C'est à celle-ci qu'il appartient de déterminer souverainement le programme du parti et de nommer le candidat à la présidence des États-Unis.

1. — Le parti républicain du commencement de ce siècle n'a pas pour successeur le groupe qui porte aujourd'hui ce nom, mais bien au contraire le parti démocrate.

Mais cette nomination ne se fait point sans intrigues ni sans luttes ardentes, et le candidat n'obtient souvent la majorité nécessaire qu'après de nombreux tours de scrutin. Chaque parti, en effet, se subdivise en plusieurs groupes qui se personnifient dans tel ou tel chef éminent et qui travaillent avec acharnement pour faire nommer leur *leader*. Seulement, chacun d'eux est trop faible pour obtenir à lui seul la majorité. Les hommes qui se sont distingués dans la lutte ont suscité des animosités, des jalousies, des haines personnelles, et lorsque l'accord parvient à se faire entre deux fractions, c'est souvent sur un nom presque inconnu, sur une personnalité qui ne s'est pas encore trop compromise dans les querelles antérieures. Aussi voit-on fréquemment surgir au dernier moment une candidature à laquelle on ne songeait guère et qui finit par l'emporter. En dehors des généraux victorieux comme Washington, Jackson et Grant, les hommes de premier ordre arrivent rarement à la présidence, surtout s'ils ont brillé dans les luttes politiques par leurs talents et leur habileté. Calhoun a dû céder la place à J. Polk; Clay et Webster ont été abandonnés pour Harrison et Taylor, et récemment encore M. Blaine a dû refuser une candidature qu'il savait ne pouvoir aboutir. Un vigoureux publiciste américain a dit, non sans quelque exagération, « qu'une « complète insignifiance politique est la première qualité requise d'un bon candidat à la présidence et que « toute carrière marquante constitue une véritable incapacité électorale [1] ».

1. — Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 42.

En même temps et de la même façon que le Président est élu un Vice-Président des États-Unis. Tant que le premier reste en fonctions, le second ne participe en rien au gouvernement fédéral; il ne fait que présider le Sénat avec des pouvoirs assez restreints, analogues à ceux qu'exerce en Angleterre le Chancelier à la Chambre des Lords. Il ne prend aucune part aux délibérations et il n'a le droit de voter que si le Sénat s'est divisé en deux fractions égales; en ce cas, il est appelé à fixer par sa voix la majorité. Mais il peut tout d'un coup passer de cette position insignifiante au premier rang, car il remplace le Président, lorsque celui-ci se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions.

L'institution du Vice-Président ne semble pas avoir été heureusement combinée; les résultats qu'elle a produits jusqu'ici n'ont guère été satisfaisants. Généralement choisi à la suite d'un compromis entre deux fractions inégales du même parti, le Vice-Président représente les idées et les intérêts du groupe le moins fort. S'il tente de donner à sa politique une nouvelle orientation, il risque de susciter l'opposition du pouvoir législatif, sans avoir, pour lui résister, ni l'autorité, ni les capacités du Président. Cette fonction, étant généralement une sinécure, est souvent abandonnée à des politiciens de troisième ordre, sans talents et sans influence. Aussi les gouvernements des Vice-Présidents ont-ils presque toujours été marqués par des difficultés et des luttes entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif [1].

1. — Il en fut ainsi sous Tyler qui succéda à Harrison, sous Fillmore,

**II. — La Nomination et le Renvoi des Ministres** [1]. — Dans l'exercice de ses attributions exécutives, le Président se trouve aidé par un corps nombreux de fonctionnaires répartis, d'après la nature de leurs charges, en un certain nombre de départements. Chacun de ces départements est placé sous la direction d'un fonctionnaire supérieur que la Constitution a investi de la qualité de conseiller du Président et auquel le langage populaire donne parfois le titre de ministre. Les Américains désignent souvent la réunion de ces hauts fonctionnaires sous le nom de *Cabinet*. Mais ici il faut se garder de toute équivoque; si, dans leur mission exécutive, les chefs des départements américains correspondent assez bien aux ministres européens, le Cabinet américain ne ressemble en rien au Cabinet anglais.

Tous les départements ministériels ont été créés par des actes du Congrès qui ont pris soin de déterminer strictement la compétence et les pouvoirs de chaque ministre. En 1789, lorsque la Constitution fut mise en vigueur sous la direction de Washington, quatre départements furent établis ayant pour chefs:

1. — Le Secrétaire d'État dont la principale fonction consiste dans le contrôle de la politique extérieure.

2. — Le Secrétaire de la Trésorerie.

3. — Le Secrétaire de la Guerre.

qui remplaça Taylor, et surtout sous Johnson, qui, à la suite de sa résistance courageuse mais imprudente à la politique de vengeance et de compression à outrance qui animait le Nord victorieux contre le Sud impuissant, n'échappa à l'*impeachment* que grâce à la disposition constitutionnelle qui exigeait pour sa condamnation les deux tiers des voix.

1. — De Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, pp. 85-95.

4. — L'*Attorney-General*, conseiller judiciaire du Président et, dans un certain sens, ministre de la Justice.

Quatre autres ministères furent successivement créés :

5. — Le ministère de la Marine sous la direction du *Secretary of the Navy*.

6. — Le ministère des Postes, d'abord simple subdivision du département du Trésor, considéré depuis 1829 comme un ministère indépendant et dirigé par le *Postmaster-General*.

7. — Le ministère de l'Intérieur, organisé en 1849 sous l'autorité du *Secretary of Interior*.

8. — Enfin le ministère de l'Agriculture, définitivement constitué en 1889 sous l'autorité du *Secretary of the Department of Agriculture*.

Nous devons mentionner encore deux autres départements qui sont, peut-on dire, en voie de formation. Chargés de veiller à certains intérêts et de remplir certaines fonctions exécutives, ils ne sont placés sous le contrôle d'aucun des ministres précédents ; mais les fonctionnaires qui les dirigent n'ont point rang de ministres, ils ne sont pas conseillers du Président et ne font point partie de ce qu'on appelle le Cabinet. Ce sont :

1. — Le *Commissioner of Labor*.

2. — L'*Inner-State Commerce Commission* créée en 1887 pour assurer l'exécution de la loi sur les railways.

D'après la Constitution, le Président n'a pas le droit de choisir ses ministres comme il l'entend. Il doit présenter (*nominate*) ses candidats au Sénat et leur nomination (*appointment*) ne devient définitive que lorsqu'elle a reçu l'assentiment de celui-ci (*by and with*

*the advice and consent of the Senate*). En réalité, le Sénat, qui ne craint pas d'abuser de son pouvoir pour s'opposer quelquefois aux nominations dans l'ordre diplomatique ou judiciaire, abandonne au Président le libre choix de ses ministres; sauf dans quelques circonstances exceptionnelles, il a toujours ratifié les présentations qui lui étaient faites [1].

La renonciation du Sénat à son droit constitutionnel d'approbation, l'exclusion des ministres du sein des Chambres, leur indépendance vis-à-vis du Congrès, toutes ces circonstances ont permis au Président de ne pas s'inquiéter de l'opinion parlementaire, lorsqu'il choisit les chefs des départements exécutifs. Rien ne l'oblige à prendre ses conseillers dans la majorité. Sa liberté est donc entière et réelle de ce côté. Mais, il ne faut pas se le dissimuler, elle est restreinte et limitée à d'autres points de vue. Élu par un parti et devenu au moins son chef apparent, le Président est obligé d'obéir aux injonctions de ses partisans. Il ne peut prendre ses ministres hors du parti qui l'a fait élire. Toutes les tentatives faites pour composer des cabinets mixtes ont échoué piteusement. En 1789, Washington cherchant à concilier les Fédéralistes et les Républicains réunit leurs chefs dans le gouvernement; mais les Républicains se retirèrent bientôt. Lincoln, arrivé au pouvoir dans les circonstances les plus graves que l'Union eût jamais à traverser, fit offrir aux chefs démocrates du Sud l'une ou l'autre place dans le Cabinet ; tous répondirent par un refus catégorique pour se jeter quelque temps après

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 93

dans la rébellion. En 1876, Hayes, arrivé au pouvoir par une élection frauduleuse et voulant inaugurer vis-à-vis du Sud une politique d'apaisement et de réconciliation, manifesta l'intention de nommer *Postmaster-General* un ancien *Whig* qui avait soutenu le candidat démocrate; mais il dut abandonner son projet devant l'opposition de ses partisans.

D'après quelles considérations le Président se laisse-t-il guider dans le choix de ses ministres? Cela dépend évidemment de son caractère, de son influence et des circonstances dans lesquelles il se trouve. Washington avait toujours cherché à s'entourer des hommes les plus éminents. Jefferson, Madison, Monroë suivirent son exemple, et pendant trente ans le secrétaire d'État put être considéré comme le successeur désigné du Président. Le général Jackson inaugura un nouveau système et, fort de l'influence qu'il exerçait sur le peuple, il mit à la tête des départements ministériels des hommes qui n'avaient d'autres titres que leur attachement à sa personne et à sa cause. Plus récemment un autre général victorieux, Grant, peupla aussi le Cabinet de ses créatures, confiant des portefeuilles à des favoris dont l'humeur joyeuse l'égayait. En règle générale, le Président doit accepter certains ministres qui lui sont imposés par son parti, ou par la fraction du parti qui l'a amené au pouvoir, et prendre, par exemple, comme secrétaire d'État tel chef remarqué qui n'a pu se faire choisir comme candidat à la présidence. Parfois il cherche à se concilier quelque autre fraction en confiant un portefeuille à celui qui la dirige. Souvent aussi il récompense par ce moyen la géné-

rosité ou le zèle montrés par l'un ou l'autre politicien dans la dernière campagne électorale. Il obéit sans doute encore dans quelques-uns de ses choix à des intrigues ou à des influences particulières. Peut-être peut-il enfin réserver certains postes à des hommes pour lesquels il éprouve des sentiments d'amitié ou d'estime tout particuliers [1].

Ce n'est pas dans les Chambres que le Président choisit ordinairement ses conseillers : la plupart des ministres n'ont jamais fait partie du Congrès. Toutefois, les chefs politiques dont le choix s'impose à sa volonté ont souvent occupé un siège au Sénat. Mais si le Cabinet compte généralement deux ou trois anciens sénateurs, depuis trente ans aucun ministre n'est sorti de la Chambre des représentants [2]. Ceci s'explique d'ailleurs : la seconde Chambre du Congrès est rééligible tous les deux ans et, grâce au système de la rotation des offices, elle est composée en grande partie d'éléments incapables et qui varient sans cesse. Les hommes éminents dans chaque État laissent fréquemment aux simples intrigants et aux politiciens de second ordre ces mandats fugitifs, ou du moins les abandonnent dès qu'ils peuvent se réserver un poste au Sénat. De plus, comme nous le verrons bientôt, l'organisation de la Chambre des représentants et la marche ordinaire

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, pp. 113-114.

2. — *North American Review*, 1889, vol. 150, p. 191. Dans cet article de la revue, un auteur américain appréciait de la façon suivante la composition du Cabinet constitué par le président Harrison : il y voyait un ministre qui n'avait pas réussi à se faire élire Président, deux anciens sénateurs, deux hommes qui devaient leur nomination à des intrigues et à des cabales, un ami personnel du Président et un gros fournisseur des fonds recueillis pour la dernière campagne électorale.

du travail législatif ne permettent pas aux membres d'y faire leur éducation politique.

La Constitution fédérale qui avait soumis la nomination des ministres et des hauts fonctionnaires à l'approbation du Sénat n'avait point prévu le cas de leur révocation. Quelques années après, déjà sous la présidence de Washington, la question fut vivement discutée au sein du Congrès. Les uns prétendaient que le droit de révocation ne pouvait être exercé que par le concours du Président et du Sénat; un fonctionnaire, disaient-ils, n'était révoqué que par le choix devenu définitif de son successeur. Les autres, invoquant surtout la responsabilité qui pesait sur le Président, soutenaient qu'il possédait à lui seul le droit de révocation. Madison se fit le champion des droits du Président dans la Chambre des représentants. « C'est évidemment l'intention de la « Constitution, disait-il, que le Président soit respon- « sable en ce qui a trait aux départements exécutifs. Si « donc nous ne déclarons pas que les fonctionnaires « qui doivent l'assister sont responsables envers lui, « il ne l'est pas lui-même devant le pays [1]. » La Chambre se rangea à cet avis par 34 voix contre 20. Le Sénat se partagea en deux fractions égales et le vice-président, John Adams, appelé à décider la question, la trancha en faveur du Président. En 1839, la Cour suprême des États-Unis se prononça également dans le même sens. Cette interprétation constitutionnelle, quoique contestée par quelques politiciens et quelques juriscon-

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 88.

sultés éminents, tels que Calhoun et Story [1], fut généralement acceptée et mise en pratique.

En 1867 la lutte acharnée entre le président Johnson et le Congrès vint réveiller la controverse. Voyant le Président inaugurer sa politique de réconciliation avec le Sud et craignant qu'il ne révoquât les ministres hostiles à cette nouvelle politique, le Congrès vota une loi, connue sous le nom de *Civil Tenure Act*, qui rompait avec l'ancienne jurisprudence. Le Président opposa inutilement son veto; la loi fut reprise immédiatement et adoptée dans les deux Chambres à une majorité de plus des deux tiers des voix. En vertu de cette loi, « toute personne qui occupe ou qui occupera une fonc« tion civile pour laquelle elle a été nommée ou sera « nommée à l'avenir avec le consentement du Sénat, « continuera à l'exercer jusqu'à ce que le Président, « d'accord avec le Sénat, lui ait désigné un successeur ». Une autre disposition ajoutait : « Les secrétaires d'État, « du Trésor, de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, le « *Postmaster-General* et l'*Attorney General* resteront « en fonctions pendant la durée du terme présidentiel « pour lequel ils auront été respectivement choisis. »

Malgré la loi, Johnson révoqua, l'année suivante, le ministre de la Guerre que la majorité du Congrès voulait maintenir à son poste. Mis en accusation pour ce fait, il fut acquitté, non sans peine; 39 voix contre 20 s'étaient prononcées pour la condamnation, mais celle-ci ne pouvait être votée qu'à la majorité des deux tiers des voix.

1. — Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. II, pp. 351-354.

Le *Civil Tenure Act*, dû à une lutte passagère entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ne pouvait survivre longtemps aux circonstances qui l'avaient fait naître. Sous la première présidence du général Grant, il fut déjà notablement amendé, et la disposition particulière relative aux ministres fut effacée. En 1887, les deux partis se sont mis d'accord pour l'abroger entièrement. Aujourd'hui le Président a pleins pouvoirs pour révoquer ses ministres et tous les fonctionnaires de l'ordre exécutif.

III. — **Relations des Ministres avec le Président**[1]. — Les relations entre le Président des États-Unis et les chefs des départements exécutifs ne peuvent être comparées aux rapports établis entre le souverain et ses ministres dans les monarchies parlementaires. Les ministres américains se distinguent par deux caractères essentiels qui dominent toute leur activité : ils ne forment pas un Cabinet proprement dit ; ils n'ont pas accaparé le pouvoir exécutif qui est resté véritablement entre les mains du Président.

En Amérique, on désigne généralement, comme en Angleterre, l'ensemble des ministres sous le nom de Cabinet. Mais sous cette similitude de nom que de différences profondes se cachent ! Les ministres des États Unis ne forment pas un corps étroitement uni, ayant un rôle propre et distinct, quoique dépendant de celui de ses membres. C'est un simple groupement de personnes sans politique bien définie qui les unisse, sans tâche

1. — De Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, pp. 95-106 ; — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 118-125.

commune à remplir, sans responsabilité collective, sans autre relation entre elles que la dépendance de toutes envers un même chef. Chaque ministre, investi par la Constitution de la double qualité d'agent exécutif et de conseiller du Président, a reçu de la loi un cercle d'action spécial, bien délimité, dans lequel il doit exercer ses fonctions, sous la seule autorité du chef du pouvoir exécutif. Comme agent d'exécution, il dirige son département, sans être soumis, ni au contrôle général de ses collègues réunis en Cabinet, ni à la surveillance spéciale d'aucun d'entre eux. Comme conseiller du Président, il donne à celui-ci les avis qu'il sollicite et, d'après la Constitution, les avis demandés aux chefs des départements exécutifs ne doivent concerner que les devoirs de leurs charges respectives. En quelque qualité qu'il agisse, il n'est responsable juridiquement et politiquement que de ses propres actes.

Sans doute la pratique n'a pas respecté strictement ces principes et l'on a vu souvent les ministres délibérer ensemble sur les questions que leur soumettait le Président. Celui-ci a le droit de prendre leurs avis quand il lui plaît et de telle façon qu'il lui plaît; il peut donc les consulter individuellement, ou bien les réunir en conseil et demander leur opinion collective. Ce dernier mode est peut-être moins conforme à l'esprit de la Constitution, mais il n'est pas interdit. Washington consultait ses ministres soit ensemble, soit isolément, de vive voix ou par écrit. Les réunions des ministres en conseil devinrent de plus en plus fréquentes sous Jefferson et ses successeurs [1], sauf toutefois

1 — Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. II, p. 316, note 4.

sous Jackson. Généralement le Président fait assembler ses ministres lorsqu'il veut leur soumettre certaines questions intéressant l'administration tout entière, ou leur proposer des mesures qui peuvent modifier ou engager la direction politique du gouvernement. Et l'on comprend les raisons qui lui font choisir cette voie plus simple, plus expéditive, plus efficace pour mettre en relief les arguments et les objections et plus propre à assurer l'adoption d'une solution bien étudiée.

Malgré cette forme extérieure, il n'y a pas en Amérique de véritable Cabinet; les résolutions prises par la majorité ou même l'unanimité des ministres ne sont jamais que de simples avis et non des décisions définitives. La responsabilité n'en retombera que sur ceux qui prendront une part directe à leur exécution. En somme, le Cabinet américain n'est « qu'un groupe de « chefs de départements exécutifs que leur maître, quoi« qu'il les consulte ordinairement en particulier, est « quelquefois heureux de réunir dans une salle pour « converser avec eux sur la politique [1] ».

Est-il besoin de dire qu'il n'y a pas de Premier Ministre aux États-Unis ; le Cabinet américain ne forme pas un corps homogène, et un groupe d'agents subordonnés n'a pas besoin d'un chef pris dans son sein. Les ministres sont égaux entre eux et aucun ne contrôle l'action de ses collègues. Cependant on considère généralement que le secrétaire d'État occupe un rang quelque peu plus élevé et qu'il exerce une influence plus ac-

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 123.

centuée sur la politique du gouvernement. Le département d'État, qui est le plus important de tous et qui comprend la direction des affaires étrangères, veut un chef réunissant un ensemble de qualités assez rares : l'intelligence, la prudence et l'énergie. Aussi est-il toujours confié par le Président à un homme qui se distingue parmi les plus éminents de son parti et dans lequel il possède une confiance particulière. Son influence prépondérante, le secrétaire d'État la doit donc surtout à ses qualités personnelles. Quelle qu'elle soit, d'ailleurs, elle n'est en rien comparable à l'autorité reconnue et sanctionnée du Premier Ministre anglais. Elle est essentiellement précaire et variable et elle n'agit sur les autres ministres que par l'intermédiaire du Président.

Celui-ci, en effet, est resté le véritable chef du pouvoir exécutif ; il n'a pas été obligé d'en abandonner peu à peu la substance pour n'en garder que les signes extérieurs et une certaine influence modératrice. Il est le maître de déterminer la politique qu'il entend suivre ; il ne reçoit que de simples avis et donne des ordres. Les ministres ne sont que ses agents subordonnés, administrant leur département d'après la ligne politique qu'il a tracée. Sans doute, ils ont la mission de l'éclairer de leurs conseils, mais ils ont surtout le devoir d'obéir, et ils obéissent à ses injonctions.

Comment le Président a-t-il pu conserver un pouvoir et une indépendance que les Rois constitutionnels ont été presque tous impuissants à défendre ? Cette situation est due à l'action combinée de deux causes distinctes, la responsabilité du Président et l'impossibilité

pour les ministres de trouver un appui sérieux en dehors de lui.

L'inviolabilité de la personne royale est une des conditions essentielles de la monarchie héréditaire et la responsabilité ministérielle est le correctif nécessaire de ce principe. Par une conséquence toute naturelle, ceux qui devaient encourir toute la responsabilité des actes à poser ont voulu exercer et ont exercé peu à peu une influence plus grande sur la marche du gouvernement. Les fondateurs de l'Union ont abandonné complètement le vieux principe monarchique de l'irresponsabilité; ils ont fait retomber sur le chef du pouvoir exécutif la pleine et entière responsabilité des actes du gouvernement. Au même titre que le dernier des fonctionnaires il est responsable pénalement devant les cours de justice, politiquement devant le Sénat sur l'accusation de la Chambre des représentants [1]. Cet *impeachment* qu'il encourt, rien ne peut l'en décharger, pas même l'avis unanime de ses ministres. Un pareil avis pourrait tout au plus lui permettre de plaider la bonne foi devant les cours de justice [2].

Sans doute chaque ministre est aussi responsable devant le Sénat et devant les cours de justice, non pas de tous les actes du Président, mais des seuls actes à l'exécution desquels il a pris une part personnelle.

Mais à côté de cette double responsabilité, assez étroite et extraordinaire, il en encourt à tout instant une autre bien plus large. Il est responsable envers le Président,

1. — Constitution, art. II, section 4.
2. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 101.

comme l'est un inférieur vis-à-vis d'un supérieur responsable des actes de ses subordonnés, comme l'est, par exemple, en Angleterre, le sous-secrétaire d'État permanent vis-à-vis du ministre. Alors que dans le gouvernement parlementaire les ministres sont politiquement responsables de tous les actes du chef de l'État, dans le gouvernement américain le Président encourt une responsabilité politique générale, soumise, il est vrai, à des formes de procédure et à des limites que ne connaissent pas les ministres parlementaires. Il répond de tous les actes de ses ministres, tandis que ceux-ci ne répondent que de leurs propres actes.

Le Président a d'ailleurs pour lui le prestige que lui assure son caractère d'Élu du peuple et la force que lui donne sa position de chef officiel du parti. Les conseillers, choisis par lui plus librement que ne peut le faire le chef d'un Cabinet européen, ne trouveraient aucun appui dans une lutte qu'ils engageraient contre lui. Prétendraient-ils lui parler au nom du peuple ? Mais le peuple qui a choisi le Président n'a pris aucune part à leur nomination ; il ne leur a probablement jamais confié le moindre mandat législatif, peut-être même a-t-il appris leur nom en même temps que leur élévation au pouvoir. Invoqueraient-ils l'autorité du Congrès ? Mais ils n'ont rien de commun avec lui : le Président les a choisis presque tous en dehors des Chambres et sans tenir aucun compte des volontés de celles-ci. Feraient-ils appel aux influences du parti ? Mais en admettant même que le parti possède les moyens d'agir efficacement sur le Président qu'il a fait nommer, pour lui imposer une politique et des ministres qu'il réprouve, tout porte à

croire qu'il ne le fera point. Les partis américains ne sont pas organisés, comme les partis anglais, sous la direction de chefs reconnus qui se sont imposés par leurs facultés brillantes ou par leurs aptitudes au gouvernement. Les ministres ne peuvent pas espérer, en intéressant à leur cause un petit état-major, qu'ils entraîneront à leur suite le parti tout entier. Les hommes les plus éminents, tels que peuvent l'être les ministres, n'exercent jamais leur influence que dans un certain cercle territorial et une certaine fraction d'opinion. Les partis américains ne sont pas dirigés par un petit groupe d'élite, mais grâce au système des conventions à trois degrés par la totalité des adhérents. Ceux-ci, par une série d'élections superposées, ont choisi un chef officiel, le Président, et ils l'ont chargé de poursuivre l'exécution de leur programme. Peut-on croire que du Maine à la Floride, de New-York à San-Francisco, les associations locales vont ensuite se mettre à la remorque de tel ou tel ministre qui n'a pu réussir à se faire élire Président, ou qui peut-être a dû son titre moins à des services rendus au parti qu'à des intrigues ou à des relations d'ordre privé ?

Enfin les ministres américains n'ont même pas la force que donnent au Cabinet anglais l'union et la cohésion de tous ses membres. Ils ont été choisis, les uns par des considérations politiques, les autres par des raisons purement personnelles, dans les diverses fractions du parti. Ils ne sont pas arrivés au pouvoir, guidés par une même pensée vers l'accomplissement d'un programme commun; aucune solidarité n'assure à chacun l'appui de tous.

En somme, l'autorité du Président repose sur les deux forces les plus solides : la volonté manifeste du peuple et la puissance du parti vainqueur, tandis que tout le pouvoir des ministres ne repose que sur le Président lui-même. Comme agents d'exécution, ils doivent assurer la réalisation de la politique que celui-ci a fixée, veiller à l'exécution des actes qu'il a commandés, prendre toutes les mesures qu'il a ordonnées. De quelque façon qu'ils jugent cette politique et qu'ils apprécient ces actes, ils doivent strictement remplir leur devoir d'obéissance. Ils ne se croient pas d'ailleurs obligés de donner leur démission, lorsque le Président leur impose certaines mesures qu'ils désapprouvent. Comme conseillers, ils ont le devoir de donner leur avis sur toutes les affaires qu'il leur soumet, mais sans pouvoir prétendre lui dicter ses décisions. Ils n'ont qu'une simple voix consultative et même l'unanimité du Cabinet n'enlève pas au Président le droit et la faculté de se prononcer comme il l'entend. Celui-ci peut même se passer complètement de leurs conseils, résoudre à lui seul les questions les plus graves et leur ordonner d'assurer l'exécution de ses volontés. L'histoire des États-Unis offre plus d'un exemple d'une pareille conduite. Jefferson, prétend-on, ne demanda pas l'avis de ses ministres, ni pour l'acquisition de la Louisiane, ni pour le rejet du traité avec l'Angleterre. Jackson avait réduit ses conseillers au rôle de simples chefs des services administratifs ; il prenait plutôt les avis d'un petit groupe de journalistes et de politiciens sans fonctions, qu'on avait

1. — A. Gigot, *La Démocratie autoritaire aux États-Unis*, p. 161.

surnommé le *kitchen cabinet*[1]. Il avait déjà pleinement décidé le retrait des fonds publics de la Banque Nationale, lorsqu'il en parla à ses ministres. En septembre 1841, Tyler provoqua plusieurs démissions dans son cabinet, parce qu'il ne l'avait pas même averti de son second message de veto relatif au bill sur la Banque. Lincoln rédigea seul ses proclamations sur l'émancipation des noirs; il n'en donna connaissance à ses ministres que lorsqu'il fut bien décidé à les publier .

Il est même arrivé quelquefois que le Président, après avoir concerté certaines mesures avec ses ministres, est revenu de sa première décision . En 1846 Polk, d'accord avec son Cabinet, avait décidé la suspension des opérations militaires contre le Mexique, il avait préparé et fait approuver par ses conseillers un message au Congrès pour annoncer sa détermination et même il avait déjà refusé l'assistance de dix régiments de milice d'abord convoqués. L'influence d'un sénateur le fit changer d'avis et il rappela les dix régiments, malgré les protestations des ministres qui invoquaient le fait accompli et les mesures d'exécution déjà prises.

Dans l'histoire des États-Unis on rencontre, il est vrai, plus d'un Président qui s'est laissé dominer par ses ministres ou par l'un d'entre eux, de même que l'histoire des monarchies absolues montre plus d'un ministre tout-puissant. Ces faits n'ébranlent en rien la vérité des principes : le Président a la puissance prépondérante et les ministres ne possèdent que l'autorité qu'il leur laisse. Certes l'influence du Cabinet va-

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 98.

riera suivant le prestige, le caractère, l'intelligence du Président. Seulement, les ministres américains n'hériteront pas de toute l'autorité que perd leur supérieur. La faiblesse du Président entraîne presque toujours l'affaiblissement du pouvoir exécutif au profit du Congrès. Les Chambres qui engageront la lutte contre des ministres élevés au pouvoir en dehors de toute participation de la nation, peuvent compter sur les sympathies populaires, tandis qu'elles perdront tout appui, si elles veulent combattre un Président élu par le peuple et regardé par celui-ci comme la personnification de ses volontés et le défenseur de ses droits.

## CHAPITRE III

### LES MINISTRES ET LES CHAMBRES

I. — **Pouvoirs et Organisation des Chambres.** — Les Américains n'ont pas vu dans les Chambres nombreuses une sauvegarde pour la liberté; ils se sont défiés, au contraire, des défauts qui sont pour ainsi dire naturels aux grandes assemblées, de leur propension aux débats stériles, de leur penchant au tumulte, de leur humeur incohérente, de leur sensibilité excessive. Les Chambres législatives des États-Unis comptent moins de membres que celles de tous les grands États européens. Le Sénat se composait hier encore de 76 membres; l'adjonction de six nouveaux États vient de porter le nombre des sénateurs à 88. La Chambre des représentants, qui n'avait que 325 membres, en possède depuis lors 331.

Le Vice-Président des États-Unis préside les séances du Sénat; mais cette fonction ne lui donne aucune influence sérieuse sur la solution des questions discutées, sauf en cas de partage égal des voix. Appelé à diriger les débats d'une assemblée à laquelle il est absolument étranger, choisi souvent parmi les politiciens de troisième ordre dans la fraction la moins puissante de son parti, il n'a pas l'autorité nécessaire pour guider l'action de ses amis politiques au sein du Sénat; parfois même il

se trouve devant une majorité acquise au parti adverse. D'autre part, les règlements n'ont pas eu besoin de lui conférer des pouvoirs étendus pour maintenir l'ordre dans une assemblée peu nombreuse, qui conserve, grâce au renouvellement partiel, un certain esprit de tradition et qui est composée d'hommes préparés aux discussions publiques par un stage dans les législatures d'États ou dans la seconde Chambre du Congrès. Enfin il n'a pas à nommer les comités permanents qui exercent une si grande autorité.

La Chambre des représentants, au contraire, élit son président et celui-ci possède des pouvoirs très importants : il règle à lui seul l'ordre du jour et compose à son gré les comités permanents.

« Ce président (*speaker*) n'est pas, comme celui de « la Chambre des Communes, un personnage impassible « et complètement impartial, qui n'a d'autre mission que « de faire respecter le règlement et qui serait perdu, « s'il se laissait influencer en quoi que ce soit par ses « sympathies politiques. Le *speaker* aux États-Unis « est, au contraire, un homme de parti et il est admis « qu'il fasse usage de son immense pouvoir au profit « de son opinion. Il compose donc les comités de façon « à favoriser l'adoption des bills auxquels tiennent ses « adhérents. Aussi la nomination du président de la « Chambre est-elle l'objet de luttes formidables. L'en- « jeu en fait de législation est bien plus important que « dans l'élection du Président de la République. Il est « des exemples où les opérations du scrutin se sont re- « nouvelées sans relâche pendant plusieurs jours. Dans « la grande république démocratique des États-Unis, la

« direction générale du pouvoir législatif appartient « donc à un seul homme [1]. »

Cependant il ne faut pas exagérer l'influence de cet homme dont l'autorité ne s'exerce que sur une seule Chambre. On ne peut certes lui attribuer le rôle que joue le Cabinet dans les gouvernements parlementaires. Au Parlement anglais, les ministres, unis dans la mise à exécution d'un programme commun, dirigent et contrôlent tout le travail législatif. Ils assurent ainsi la régularité, la cohésion et l'esprit de suite dans les mesures votées. Dans les Chambres américaines, l'initiative laissée complètement aux mains des députés et des sénateurs, l'absence de toute influence sérieuse qui pût guider les membres dans le dédale des propositions contradictoires devaient amener, tantôt la lenteur, tantôt la précipitation dans la préparation et la discussion des lois, toujours et inévitablement l'incohérence dans la législation. Pour remédier à ces inconvénients, on a institué dans chaque Chambre des comités permanents (*Standing Committees*), chargés d'examiner toutes les questions soulevées relativement à telle ou telle catégorie d'objets déterminés et de présenter des rapports. Ces comités permanents, qui ont pris naissance à la Chambre des représentants dès le commencement de l'Union, au Sénat en 1816, se sont considérablement développés. Dans le cinquantième Congrès, en 1888, on en trouvait cinquante-quatre à la Chambre et quarante et un au

1. — E. de Laveleye, *Le Gouvernement dans la Démocratie*, vol. II, p. 131.

Sénat. Ils comptent, au Sénat, de trois à onze membres, — ordinairement sept ou neuf, — nommés pour deux ans par le Sénat lui-même; à la Chambre, de trois à seize membres, — ordinairement onze ou treize, — nommés pour deux ans par le Président. Au Sénat les présidents des comités sont élus directement par l'assemblée; à la Chambre, ils sont désignés, en fait, par le Président. Les deux partis sont représentés dans chaque comité; tous les membres des Chambres font partie d'un comité au moins. La minorité se trouve toujours représentée dans les comités. La majorité sénatoriale surtout se garde bien d'abuser de ses avantages, elle laisse même souvent à ses adversaires une place considérable [1].

Parfois aussi la Chambre et le Sénat instituent et nomment de la même façon que les comités permanents, des comités spéciaux (*Select Committees*) dont la mission est restreinte à un objet tout particulier et dont la durée est limitée à la session en cours [2].

La Constitution a donné aux deux Chambres du Congrès des pouvoirs communs analogues à ceux que possèdent tous les Parlements, mais elle a confié au Sénat une mission particulière et des droits spéciaux.

Les pouvoirs communs aux deux assemblées sont :

1. — Le pouvoir législatif proprement dit, le droit exclusif de proposer, de discuter et de voter toutes les lois. Ce pouvoir est, du moins en fait, plus étendu aux États-Unis que dans tout autre pays. Les lois améri-

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 204-228.
2. — Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, pp. 154-155.

caines se distinguent par leur prolixité; elles prévoient jusqu'aux plus menus détails et jusqu'aux derniers cas d'application, de manière à rendre inutile toute réglementation ultérieure par le pouvoir exécutif. De plus, le pouvoir législatif embrasse une foule de mesures d'intérêt local ou privé qui sont résolues, comme en Angleterre, par les *private bills*, mais sans aucune des formes judiciaires usitées au Parlement anglais. Enfin il est aussi d'usage de faire trancher par la législature une foule de réclamations d'ordre privé dirigées par des citoyens contre le gouvernement fédéral.

2. — Le droit de voter toutes les recettes et toutes les dépenses, les emprunts, les impôts, etc. Les bills de finances doivent être présentés en premier lieu devant la Chambre des représentants; mais le Sénat a le droit de les amender comme il lui plaît.

3. — Le droit de déclarer la guerre et de délivrer des lettres de marque. C'est à ces actes extraordinaires que se limite la compétence du Congrès en matière de politique extérieure, mais le Sénat exerce à lui seul dans ce domaine des droits importants.

4. — Un certain contrôle sur l'action du pouvoir exécutif. Le Président doit informer de temps en temps le Congrès de la situation de l'Union, et la Chambre peut le traduire, ainsi que ses ministres et les hauts fonctionnaires de l'État, devant le Sénat, pour « trahison, corruption ou autres grands crimes et « délits [1] ».

Le Sénat n'est pas une simple assemblée législative;

1. — Constitution, art. II, sect. 3 et 4.

la Constitution en a fait aussi le conseil exécutif du Président et l'a appelé à assister celui-ci dans les actes les plus importants du gouvernement, afin d'empêcher tout abus de pouvoir.

1. — Tous les traités internationaux, quel que soit leur objet, sont négociés par le Président et ses agents, mais ils doivent être ratifiés par le Sénat à la majorité des deux tiers des voix.

2. — Les nominations des ministres, ambassadeurs, consuls, juges de la cour suprême et autres officiers supérieurs de l'administration sont soumises à l'approbation du Sénat.

Si nous faisons abstraction de ces droits spéciaux, les deux Chambres du Congrès dans l'exercice de leurs pouvoirs communs ont des droits égaux. A peine peut-on citer au profit de la Chambre des représentants son droit d'initiative en matière financière et dans la procédure d'*impeachment*. Et cependant les deux assemblées n'exercent pas une influence égale même dans l'exercice de ces pouvoirs communs. L'égalité des droits n'entraîne pas en effet pour les corps politiques l'égalité de puissance. Mais tandis que l'équilibre est généralement rompu au profit de la Chambre la plus nombreuse et la plus populaire par son origine, aux États-Unis la prépondérance appartient au Sénat [1]. La Chambre haute repose tantôt sur un principe de moins en moins respecté comme la Chambre des Lords ou le Sénat italien; tantôt sur une combinaison plus ou moins artificielle, comme le Sénat français. Ainsi dépourvue de tout appui solide,

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, pp. 147-164.

quoique ses membres se distinguent souvent entre tous par leurs talents et les services rendus, elle se trouve impuissante à lutter victorieusement contre la Chambre qui est censée représenter les aspirations du peuple. En Amérique, au contraire, le Sénat est établi sur une base solide, sur le principe de l'autonomie des États, qui excite chez les Américains une jalousie aussi vivace que l'idée de la souveraineté populaire. Chacun, avant d'être citoyen des États-Unis, est citoyen de New-York, de Pensylvanie ou de Virginie. Entre deux Chambres fondées ainsi sur deux forces réelles, n'est-il pas évident que la prépondérance appartiendra à celle que distingueront l'autorité personnelle et l'influence sociale de ses membres ?

Tous les Européens qui ont étudié l'organisation politique des États-Unis ont été frappés de la supériorité du Sénat. « Lorsque vous entrez dans la salle des repré- « sentants à Washington, disait M. de Tocqueville, vous « vous sentez frappé de l'aspect vulgaire de cette grande « assemblée. L'œil cherche souvent en vain dans son sein « un homme célèbre. Presque tous les membres sont « des personnages obscurs dont le nom ne fournit aucune « image à la pensée. Ce sont pour la plupart des avocats « de village, des commerçants ou même des hommes « appartenant aux dernières classes. Dans un pays où « l'instruction est presque universellement répandue, « on dit que les représentants du peuple ne savent pas « toujours correctement écrire. — A deux pas de là « s'ouvre la salle du Sénat, dont l'étroite enceinte ren- « ferme une grande partie des célébrités de l'Amérique. « A peine y aperçoit-on un seul homme qui ne rappelle

« l'idée d'une illustration récente. Ce sont d'éloquents « avocats, des généraux distingués, d'habiles magistrats « ou des hommes d'État connus. Toutes les paroles « qui s'échappent de cette assemblée feraient honneur « aux plus grands débats parlementaires de l'Europe[1]. »

Aujourd'hui, ce tableau serait peut-être un peu trop flatteur pour le Sénat. « Bien des membres du Sénat, « dit M. Bryce, ont été juges ou gouverneurs d'État, « beaucoup ont siégé dans les conventions d'État. Pres- « que tous ont occupé quelque fonction publique. Un « homme doit avoir acquis une expérience considérable « des affaires et de la nature humaine sous ses aspects « les moins engageants avant d'entrer dans cet auguste « conclave[2]. » Mais le Sénat contient aujourd'hui beaucoup d'hommes possesseurs d'une immense fortune. « Quelques-uns, en nombre croissant, sont sénateurs « parce qu'ils sont riches; d'autres, en petit nombre, sont « riches parce qu'ils sont sénateurs, tandis que dans les « autres cas, les mêmes talents qui ont valu à ceux qui « les possèdent des succès dans le commerce ou dans « la carrière judiciaire, les ont en politique aussi portés « au sommet[3] ». Enfin l'auteur anglais conclut en s'appropriant les paroles d'un Américain : « Le Sénat « est juste ce que le font le mode de son élection et les « conditions de la vie publique dans ce pays. Ses « membres sont choisis dans les rangs des politiciens « actifs, d'après une loi de sélection naturelle à laquelle

1. — De Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*. — 16e édition, vol. II, pp. 52-53.
2. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 155.
3. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 158.

« les législatures des États obéissent communément et « il est probable qu'il contient les meilleurs hommes « que notre système appelle à la politique... Il contient « le produit le plus parfait de notre politique, quel que « puisse être ce produit [1]. »

Cette sélection au profit du Sénat des hommes les plus remarquables engagés dans les luttes politiques s'explique aisément. Ils ont été attirés dès l'abord vers la Chambre qui possédait le plus de pouvoir dans l'ordre exécutif, qui était la moins nombreuse et par conséquent la plus respectée, dans laquelle le mandat était le plus long et, par conséquent, la position la plus indépendante.

De leur côté, les législatures d'États mirent dans leurs choix plus de réflexion que le peuple; elles virent qu'il était de leur intérêt de déléguer à une assemblée dans laquelle tous les États étaient également représentés les hommes les plus capables d'exercer une influence marquée. Elles nommèrent souvent ceux qui s'étaient le plus distingués dans les débats législatifs ou dans l'administration de leur propre État. Enfin, dans une assemblée moins nombreuse et plus stable, les membres ont plus souvent l'occasion d'étudier par eux-mêmes les questions soumises aux délibérations ; ils ont le temps d'acquérir l'expérience nécessaire pour prendre une part utile aux travaux parlementaires, tandis que, dans la Chambre élue pour deux ans, les membres sont à peine arrivés au degré de perspicacité indispensable pour démêler les intrigues et discerner les

1. — Woodrow Wilson, *Congressional Government*, pp. 194-195.

vraies difficultés, qu'ils voient se terminer leur mandat et doivent faire place à d'autres plus inexpérimentés qu'eux-mêmes.

II. — **Les Partis politiques** [1]. — Les partis américains sont nés avec la Confédération, mais ils n'ont pas eu la stabilité au moins extérieure des partis anglais; dans le cours d'un siècle, ils ont changé plus d'une fois de nom, de base et de programme. Cependant, au milieu de leurs transformations, il est toujours facile de reconnaître l'attachement à certaines idées communes ou, pour parler plus exactement, la persistance de certains intérêts communs, qui font des partis actuels les héritiers directs des premiers groupements du siècle passé.

Déjà, parmi les membres de la Convention de Philadelphie, deux tendances opposées s'étaient manifestées: les uns voulaient établir un pouvoir fédéral fort, les autres défendaient avec ardeur l'autonomie des États. La division s'accentua dans les conventions particulières des États appelées à ratifier la Constitution fédérale. Toutefois, grâce à Washington, qui s'entoura des représentants de chaque opinion, grâce aussi aux sentiments d'union qui persistaient chez des hommes qui avaient combattu ensemble pour la cause de l'indépendance, la séparation des partis ne fut consommée que quelques années plus tard, vers 1793, après que les chefs autonomistes se furent retirés du cabinet de Washington.

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. II, pp. 321-626; — Ostrogorski, *De l'organisation des partis politiques aux États-Unis*, dans les *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*, années 1888-1889.

L'occasion de la rupture, ce fut la politique de neutralité stricte, suivie par le gouvernement fédéral dans la guerre qui venait d'éclater entre l'Angleterre et la République française.

Le parti fédéraliste, ayant pour chef Hamilton, représentait particulièrement le principe d'autorité et cherchait à étendre autant que possible la sphère des pouvoirs fédéraux. Le parti républicain, dirigé par Jefferson, tendait au contraire à renforcer l'autonomie des États contre le gouvernement central et prenait la défense de la liberté individuelle contre toute autorité, quelle qu'elle fût. Déjà, dans la formation de ces premiers partis, se montre l'antagonisme entre le Nord et le Sud. Le parti républicain trouvait sa principale force dans les *farmers* et les planteurs du Sud, tandis que le parti fédéraliste s'appuyait sur les cités du Nord et de la Nouvelle-Angleterre. Déjà aussi les intérêts matériels, bien plus que les idées abstraites, avaient opéré la division : les villes industrielles et commerçantes du Nord repoussaient énergiquement la guerre avec l'Angleterre qui eût ruiné leur négoce naissant ; elles excitaient aussi naturellement le gouvernement fédéral à user de ses pouvoirs pour régler et favoriser le commerce international.

Le parti fédéraliste, battu en 1800 par l'habileté de Jefferson, perdit en peu de temps ses principaux chefs et, se trouvant dans l'impossibilité de lutter contre les Républicains, il ne tarda pas à se désorganiser et à disparaître complètement entre 1815 et 1820. De son côté, le parti républicain n'ayant plus d'adversaires devant lui se divisa en plusieurs fractions. L'hostilité

personnelle entre Henry Clay et le général Jackson, élu Président en 1828, amena une division qui aboutit à la formation d'un nouveau parti, les *Whigs*, auquel se rallièrent les débris de l'ancien parti fédéraliste. Le gros du parti républicain, conduit par Jackson et resté fidèle aux idées de Jefferson, prit le nom de parti démocrate, toujours composé, d'ailleurs, des fermiers et des planteurs du Sud. Les *Whigs*, trouvant leur principale force dans les États du Nord et du Centre, demandèrent l'accroissement de l'armée et de la marine, l'établissement d'un tarif douanier pour la protection des manufactures, l'exécution de grands travaux publics par le gouvernement fédéral.

Le parti *whig* disparut à son tour vers 1854. Alors que l'abolition de l'esclavage gagnait de nombreux partisans dans le Nord, ses chefs n'avaient pas osé s'engager dans une action décisive et avaient accepté des compromis. Les abolitionnistes radicaux du Nord, qui formaient la plus grande partie de leurs troupes, se séparèrent pour former un nouveau parti, qui prit le nom de parti républicain, et qui rallia peu à peu tous les anciens *Wihgs*, avec un certain nombre de Démocrates du Nord.

Le parti républicain est le successeur des Fédéralistes et des *Whigs*, parce qu'il représente avant tout les intérêts du Nord et parce qu'il a fait prévaloir dans la question de l'esclavage le principe de l'autorité fédérale. La victoire du Nord dans la guerre de Sécession a définitivement assuré la prépondérance du gouvernement central et gravement compromis l'autonomie des États. Cependant en 1877 le président Hayes inaugura la politique de réconciliation avec les États du Sud; il leur restitua

l'exercice de tous leurs droits et rappela les troupes fédérales qui les occupaient.

Depuis cette époque, les deux grands partis américains n'ont guère vécu que de traditions. Sans doute, on pouvait trouver chez les Républicains certaines tendances centralisatrices et une plus haute idée de l'autorité fédérale, chez les Démocrates des préférences pour la liberté des États. Mais ces divergences de vues ne se manifestaient pour ainsi dire plus dans les réformes politiques à l'ordre du jour. Les questions agitées devant l'opinion, comme la tempérance, la réforme du service civil, la politique financière et économique, et même l'intervention du gouvernement fédéral dans la réglementation des chemins de fer et des télégraphes, opéraient des divisions au sein de chaque parti. En réalité, ceux-ci ne luttaient plus pour un principe ou pour une idée, mais uniquement pour la possession du pouvoir et le partage des fonctions publiques. Les batailles s'engageaient entre les *Inns* et les *Outs*.

Cependant, la lutte des partis semble aujourd'hui se porter de nouveau sur un grand principe de politique économique ; l'initiative du président Cleveland aura eu pour effet de faire aboutir un mouvement qui se manifestait depuis quelques années. La protection à outrance de l'industrie américaine est devenue la *platform* du parti républicain et a chassé ainsi de ses rangs les rares libre-échangistes qui y étaient engagés, tandis que le parti démocrate, sacrifiant quelques prohibitionnistes qui lui étaient fidèles, poursuit la réduction des tarifs exagérés. Ici encore nous retrouvons dans la diversité des intérêts matériels le principe de séparation

des partis; l'opposition se maintient entre le Nord manufacturier et le Sud agricole.

Les groupes politiques ne présentent pas au Congrès la même union et la même cohésion que les partis anglais. Ils ne marchent pas avec la même constance et la même discipline vers un but bien défini, sous la direction de chefs reconnus. Cette union, il est vrai, n'est pas aussi nécessaire, cet esprit d'obéissance envers les chefs n'est pas aussi indispensable aux États-Unis que dans les pays parlementaires. Dans ces derniers, l'objectif de toutes les luttes au sein des Chambres n'est autre que la possession même du pouvoir exécutif. La majorité, pour assurer l'exécution de son programme, doit soutenir à chaque instant et de toutes ses forces les hommes qui dirigent le gouvernement; les ministres sont ses chefs, ses *leaders* naturels. La minorité, d'autre part, qui cherche à propos de chaque question à affaiblir le ministère ou à le renverser, doit montrer dans les débats la même union et la même discipline et suivre avec confiance un certain nombre de chefs, ministres d'hier, toujours prêts à être les ministres de demain. Nous ne trouvons au Congrès fédéral aucune trace de ces luttes pour la possession du pouvoir exécutif. L'issue d'un vote ne peut jamais hâter, ni retarder d'un instant la durée du mandat du Président ou des ministres. Ces derniers, exclus des Chambres, ne sont pas les *leaders* de leur parti et leurs adversaires n'ont pas l'obligation de tenir en réserve un groupe de chefs désignés pour recueillir éventuellement la succession du Cabinet.

Les luttes des partis ne portent guère en Amérique

sur des questions de principe, nous l'avons vu. Elles sont dues bien moins à de profondes divergences d'opinions qu'à de simples rivalités d'intérêts. Ce caractère particulier de l'origine des partis n'a pas manqué d'exercer sur leur constitution et sur leurs vicissitudes des effets considérables. Des intérêts communs sont assurément de nature à provoquer une certaine entente, mais cette entente sera mise en péril à tout moment par une foule d'autres intérêts qui ne peuvent manquer, aux États-Unis plus que partout ailleurs, de se présenter en opposition avec les premiers. Dans ce pays immense, embrassant des contrées dans lesquelles la vie économique et sociale présente des différences aussi profondes, dans cette république fédérative où les États ont conservé une vie autonome intense et dont le peuple est épris d'un vif sentiment d'égalité, l'unité de chaque parti est compromise, tantôt par la rivalité du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest, tantôt par les intérêts particuliers de tel ou tel État, tantôt enfin par les jalousies personnelles ou les revendications plus ou moins légitimes de chaque membre.

Ce manque de cohésion fait qu'il y a au Congrès fédéral moins de votes d'un parti contre l'autre que dans toute autre assemblée législative[1]. Ce n'est pas à dire toutefois que chaque mesure soit votée pour elle-même, que les membres l'adoptent uniquement parce qu'ils la trouvent bonne ou mauvaise. Cela supposerait chez eux une intelligence, une indépendance de caractère et une

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 276.

moralité qu'on ne peut reconnaître à tous. En dehors des votes d'un parti contre l'autre, ou d'une région contre une autre région, des pays agricoles contre les pays manufacturiers, les décisions, aussi bien dans les comités permanents que dans la Chambre, sont presque toujours le résultat d'intrigues de couloirs habilement menées par des hommes qui en font profession; le vote est emporté par les influences du *lobby*.

Dans presque toutes les questions soumises au vote du Congrès, chacun a la liberté de voter comme il l'entend. Il obéit, soit à des sentiments personnels, soit aux intrigues du *lobby*, soit aux conseils de l'un ou l'autre membre dans lequel il a une confiance spéciale. Pour assurer l'unité dans les votes qui intéressent le parti, les Américains ont eu recours, en l'absence de chefs respectés, à un système plus conforme à l'organisation démocratique des partis et qui respecte mieux le sentiment égalitaire. Avant qu'une question de ce genre ne soit portée directement devant la Chambre ou le Sénat, elle est discutée dans une assemblée générale des représentants ou des sénateurs du parti appelée *caucus*, et l'attitude à prendre est décidée à la majorité des voix [1]. La décision du *caucus* oblige tous les membres sous peine de voir le renouvellement de leur mandat singulièrement compromis. Au commencement de la session, chaque parti à la Chambre et au Sénat élit un président du *caucus*, qui a pour mission de convoquer les assemblées chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

1. — Sur l'organisation intérieure des groupes politiques au Congrès, voir : Bryce, *op. cit.*, vol. I, pp. 270-277.

Au Sénat, le *caucus* se réunit en moyenne deux fois par mois, à la Chambre moins souvent.

**III. — Rapports entre les Ministres et les Chambres**[1]. — Les fondateurs de l'Union ont mis un soin jaloux à sauvegarder l'indépendance réciproque des deux pouvoirs législatif et exécutif ; ils les ont établis côte à côte de façon à ce qu'ils agissent parallèlement, sans se fusionner. Le Président et les ministres ne peuvent exercer aucune influence sérieuse, ni sur la Chambre des représentants, ni sur le Sénat.

Les membres du Congrès sont élus et se réunissent sans l'intervention du pouvoir exécutif. Les Chambres s'ajournent elles-mêmes, sauf le droit du Président de trancher la question, quand elles diffèrent à ce sujet, et elles achèvent nécessairement le terme de leur mandat, sans que le pouvoir exécutif puisse les dissoudre. De leur côté, le Président et les ministres sont choisis sans la participation du Congrès, sauf le droit que possède le Sénat, et dont il n'use jamais, de refuser son approbation aux nominations des ministres faites par le Président. Ils se meuvent librement dans le domaine administratif, sans devoir tenir compte des volontés plus ou moins manifestes du Congrès, et celui-ci n'a d'autre moyen d'abréger la durée de leur mandat que l'arme trop lourde de l'*impeachment*.

La Constitution, voulant assurer l'indépendance et la séparation des pouvoirs, avait prononcé l'incompatibilité absolue entre le mandat législatif et l'exercice de toute

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 278-287.

fonction exécutive. L'usage a encore renchéri sur cette disposition en proscrivant toute communication orale entre le pouvoir exécutif et les Chambres, en interdisant aux ministres d'assister aux séances parlementaires.

La Constitution, en effet, avait prévu et même ordonné certaines communications entre les deux pouvoirs. « Le Président, disait-elle, informera de temps « en temps le Congrès de l'état de l'Union et recom« mandera à sa considération telles mesures qu'il jugera « nécessaires et utiles [1]. » Comment devaient se faire ces communications ? La Constitution ne le disait pas et laissait, par conséquent, toute latitude à ce sujet. Washington et John Adams avaient coutume, à l'ouverture de chaque session, d'exposer de vive voix aux deux Chambres la situation du gouvernement, de leur faire connaître ainsi leurs vues personnelles et d'appeler leur attention sur certaines questions [2]. A ce discours du Président, les Chambres répon-aient par une adresse. Jefferson, au contraire, se contenta d'envoyer au Congrès des messages écrits auxquels les Chambres ne répondirent plus. Cette pratique, introduite par Jefferson, a été strictement observée par ses successeurs [3].

Les ministres ne peuvent être membres du Congrès, mais ils ne sont exclus des séances des Chambres, ni par la Constitution, ni par la loi, ni par les règlements.

1. — Constitution, art. II, sect. 3.
2. — On peut ajouter que Washington assista quelquefois aux délibérations du Sénat et même en plusieurs circonstances y exprima son opinion. Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 279.
3. — Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. II, p. 368, note 1.

La coutume seule s'oppose à ce qu'ils y paraissent et s'y fassent entendre à titre consultatif. Il n'en a pas toujours été ainsi. Sous Washington, les ministres, et particulièrement Hamilton, assistaient fréquemment aux séances du Congrès et y prenaient la parole. Lorsque Hamilton eut à présenter son rapport sur l'état des finances nationales, il demanda à la Chambre si elle préférait l'entendre ou recevoir son rapport écrit. La Chambre se décida pour ce dernier moyen et depuis lors l'usage des communications orales entre les ministres et le Congrès fut abandonné.

Les rapports directs entre le Congrès fédéral et les agents du pouvoir exécutif se bornent donc aujourd'hui à des communications écrites. Plus d'une fois on a ressenti les graves inconvénients de cette manière d'agir. Déjà la Constitution de la Confédération du Sud portait : « Le Congrès peut par une loi accorder au chef de cha- « que département exécutif un siège dans l'enceinte de « chaque Chambre, avec le privilège de discuter toute « mesure relative à son département [1]. » Il y a quelques années la proposition fut faite au Congrès fédéral de permettre aux ministres de prendre la parole devant chacune des deux assemblées sur les questions concernant leurs départements respectifs, sans pouvoir prendre part aux débats sur la politique générale. Mais toutes les tentatives faites dans ce but ont échoué par la crainte du Congrès de voir cette réforme menacer son indépendance et accroître considérablement la force de l'autorité exécutive.

1. — *Constitution of the Confederate States*, art. I, sect. 6.

**IV. — Rôle des Ministres dans l'Élaboration des Lois[1]. — Dans ce système d'indépendance mutuelle, avec des moyens de communication aussi difficiles, comment les agents du pouvoir exécutif, le Président et ses ministres, peuvent-ils jouer un rôle dans l'élaboration des lois, et quelle influence peuvent-ils exercer sur les progrès de la législation ?**

L'initiative est tout entière entre les mains des membres du Congrès ; ni le Président, ni ses ministres ne peuvent déposer directement devant les Chambres un projet de loi. Sans doute, dans son message annuel, le président discute ordinairement les grandes questions à l'ordre du jour, signale les réformes nécessaires et appelle l'attention des Chambres sur les objets qui réclament une réglementation nouvelle. Mais un tel message n'est, comme on l'a dit, « qu'un coup de fusil en l'air sans résultat pratique. C'est un manifeste « politique, une déclaration d'opinion plutôt qu'un pas « en avant dans la voie de la législation[2] ». Le Président ne peut obliger le Congrès à délibérer sur une question qu'il lui propose ; les Chambres agissent comme elles l'entendent et ne peuvent être saisies d'un projet de loi que par l'initiative d'un de leurs propres membres[3].

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 71-77, 204-233 ; — de Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, pp. 107-135 ; — A. Carlier, *La République américaine*, vol. II, pp. 69-72 ; — E. de Laveleye, *Le Gouvernement dans la Démocratie*, vol. II, pp. 123-145.

2. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 73.

3. — En 1887, dans deux messages successifs, le président Cleveland avait appelé l'attention des Chambres sur la nécessité de s'occuper de la question monétaire. Le Congrès n'a pas même pris l'affaire en considération.

Cependant plus d'un bill déposé au Congrès a été rédigé dans les bureaux des départements ministériels. Les ministres préparent, sur l'ordre du Président, des projets sur toutes sortes de questions, même sur des sujets étrangers à leur administration [1]. Ils font ensuite proposer ces bills dans l'une ou l'autre assemblée par un membre de leur parti qui leur est spécialement dévoué. Généralement, l'origine véritable de ces bills est connue. Mais cela n'assure pas leur adoption; tandis que les adversaires du Président saisissent l'occasion qui leur est offerte de lui faire subir un échec, les membres de son parti qui répugnent à voter la mesure profitent de l'équivoque pour lui refuser leur appui [2].

Quoi qu'il en soit, les projets ministériels ne forment qu'une partie insignifiante de l'énorme masse des bills proposés à chaque session par les membres des deux Chambres. Les ministres ne peuvent manquer de suivre d'aussi près que possible tous ces projets particuliers, qui présentent parfois un intérêt primordial pour leur département. Ils doivent agir indirectement, tantôt user de leur influence pour hâter la discussion et assurer l'adoption de telle mesure qu'ils croient bonne et utile, tantôt travailler à faire rejeter tel projet funeste ou contraire à leur politique, tantôt enfin chercher à faire introduire des amendements pour corriger tel bill incomplet ou mal étudié.

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 112; — *North American Review*, 1889, p. 345.

2. — Parmi les projets les plus importants préparés par les départements ministériels, dans ces dernières années, on peut citer le *Mills Tariff Bill* et le *Fishery Bill* qui furent rejetés, et le *Chinese Exclusion Bill* qui fut adopté par le Congrès.

Mais comment vont-ils s'y prendre pour assurer le succès de leurs projets ou de ceux de leurs partisans, pour amener le rejet ou la modification des bills qui leur déplaisent, puisqu'ils ne possèdent sur le Congrès aucun pouvoir direct, qu'ils ne peuvent généralement pas appeler à leur secours la force du parti et qu'ils ne sont même pas autorisés à aller devant les Chambres exposer leurs idées et leurs arguments, réfuter les objections et écarter les amendements intempestifs? Les moyens de communication que la Constitution leur refuse, les règlements des Chambres les leur donnent dans l'organisation des comités permanents.

Chaque projet déposé devant la Chambre des représentants est lu une première et une seconde fois sans soulever aucune discussion. La Chambre l'adopte ainsi pour la forme, mais cette adoption ne constitue aucune présomption en sa faveur et ne suppose aucune adhésion à son principe. Il est ensuite renvoyé à un comité permanent. Mais il arrive que le sujet d'un bill rentre plus ou moins dans la compétence de plusieurs comités, ou qu'il touche à des questions diverses. Alors des discussions souvent très vives s'élèvent sur la question de savoir à quel comité le bill sera renvoyé, car le sort du projet dépendra souvent de la décision que prendra l'assemblée en cette occasion.

Les comités reçoivent chaque année un nombre considérable de bills à examiner. Chaque membre tient à en présenter plusieurs pour s'assurer la bienveillance de ses électeurs et le Congrès fédéral voit ainsi éclore plusieurs milliers de projets par session. Heureusement la grande majorité d'entre eux ne tardent pas à dispa-

raître à tout jamais dans le sein des comités permanents.

Ceux-ci, après avoir reçu un bill, en sont presque les maîtres absolus. Le temps leur fait défaut pour les étudier tous; ils doivent nécessairement faire un choix et ils donnent naturellement la préférence à ceux qui leur plaisent. Lorsqu'ils ont décidé d'examiner un projet, ils ouvrent une espèce d'enquête. Ils entendent d'abord l'auteur du bill, puis tous les membres de l'assemblée qui désirent présenter des observations pour ou contre le projet. C'est devant le comité que ceux-ci peuvent le plus utilement exposer leurs idées; en séance plénière, ils n'en auront pas le temps et il sera trop tard [1]. Après cette enquête les membres du comité discutent entre eux le projet, votent, rejettent ou amendent ses dispositions. Mais tout cela se fait dans le secret le plus absolu; le rapporteur, chargé de défendre devant la Chambre les conclusions adoptées, ne peut même faire allusion aux opinions émises dans les délibérations du comité. L'élaboration des lois se fait donc sans publicité, sans contrôle et sans responsabilité.

Mais à ce moment une nouvelle difficulté s'élève; il s'agit d'amener la discussion du bill par l'assemblée. Malgré la célérité que met le Congrès dans le débat et le vote des lois, le temps fait régulièrement défaut pour discuter tous les rapports. A la Chambre des représentants, chaque comité, à l'exception de deux ou trois plus importants, ne peut en moyenne disposer que de *deux heures* sur les dix mois de session pour présenter

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 209.

et faire discuter tous ses bills [1]. Aussi faut-il employer toutes sortes de moyens pour arriver en ordre utile. « Les présidents des comités luttent de vitesse et de « ruse, afin d'obtenir l'honneur d'une discussion publi- « que pour leurs bills respectifs, en évinçant ceux des « adversaires. Et le président de l'assemblée, fidèle à « son rôle de chef de parti, sait accorder aux amis des « tours de faveur [2]. »

Les débats publics de la Chambre des représentants ont perdu toute importance; une discussion sérieuse des projets présentés y est absolument impossible. Lorsque l'ordre du jour appelle la discussion d'un bill, le rapporteur du comité permanent a le droit de disposer d'une heure pour exposer ses conclusions. Mais il n'en use pas entièrement : il cède quelques minutes à différents orateurs favorables ou hostiles au projet, et ceux-ci doivent respecter strictement les limites qu'il leur a fixées. Avant que l'heure ne soit écoulée, le rapporteur a soin de poser la question préalable; dès lors, tout débat doit cesser et l'on passe immédiatement au vote. « On le « voit, nulle place n'est laissée pour des discours ou « pour une discussion approfondie. Quelques observa- « tions sont rapidement échangées, puis vient le vote, « et tout est terminé [3]. »

Ce système donne aux comités permanents un rôle prépondérant dans l'élaboration des lois. Veulent-ils faire échouer les bills qui leur sont renvoyés? Rien de plus facile : qu'ils retardent le dépôt du rapport, ou

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 211.
2. — De Noailles, *Cent ans de République*, vol. I, p. 268.
3. — E. de Laveleye, *op. cit.*, vol. II, p. 130.

même qu'ils n'en déposent aucun, et la Chambre n'interviendra presque jamais pour leur ordonner de hâter leur travail. S'ils concluent au rejet ou bouleversent par des amendements toute l'économie du projet, l'assemblée, sauf de très rares exceptions, ne fera que ratifier leurs conclusions. « En théorie, leur pouvoir « se borne à préparer les lois. En réalité, ils les font « seuls ; car la Chambre les suit aveuglément. Elle « siège non pour discuter à fond, mais pour voter le « plus vite possible ce que les comités lui proposent [1]. »

Les délibérations législatives prennent au Sénat un peu plus d'ampleur ; cette assemblée n'est pas précisément comme la Chambre « un mécanisme à faire des lois, « muet et sourd, fonctionnant sous une direction ano« nyme [1] ». L'étude des projets se fait également, il est vrai, par des comités permanents, mais ceux-ci sont élus par l'assemblée. Le règlement ne leur accorde pas d'ailleurs ces privilèges exorbitants qui annihilent la liberté des membres de la Chambre ; il ne permet, ni au président, ni aux rapporteurs, de limiter directement ou indirectement la durée des discours, il ne prévoit même aucun moyen de provoquer la clôture des débats. Le Sénat a donc toute liberté de discuter d'une façon sérieuse et approfondie les bills qui lui sont présentés

1. — E. de Laveleye, *loc. cit.* « Le pouvoir à la Chambre des repré« sentants du Congrès, a dit un vigoureux publiciste américain, se par« tage entre quarante-sept seigneuries, dans chacune desquelles le « comité permanent est la cour baroniale, et son président le lord pro« priétaire. Ces petits barons, dont quelques-uns sont forts puissants « mais aucun assez pour dominer les autres, peuvent à leur gré exercer « un empire presque despotique dans les limites de leur domaine res« pectif, et menacer parfois de troubler profondément le pays. » Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 92.

2. — E. de Laveleye, *op. cit.*, vol. II, p. 140.

et, s'il obéit ordinairement à l'impulsion des comités qu'il a choisis, il n'entérine pas cependant leurs propositions sans les examiner et les contrôler.

Dans un tel système, c'est en agissant sur les comités bien plus que sur les Chambres elles-mêmes que l'on peut espérer exercer une influence réelle sur les travaux législatifs. Aussi cette institution des comités permanents permet-elle aux ministres, malgré leur exclusion du Congrès, de jouer un rôle actif dans l'élaboration des lois. Les communications orales qu'ils ne peuvent pas faire directement aux Chambres, ils vont les présenter aux comités. Ceux-ci, sans doute, ne sont pas obligés de les entendre; mais en général, lorsqu'un bill affecte les intérêts de l'administration, le comité ne manque pas d'autoriser le ministre compétent à lui exposer ses idées et à lui fournir les documents et les renseignements utiles [1]. Les ministres trouvent par là le moyen de défendre les intérêts du pouvoir exécutif. Toutefois, ils n'ont devant les comités qu'une autorité assez faible et précaire. Ils peuvent y rencontrer une majorité d'adversaires et même, s'ils ont la chance d'y compter une majorité d'amis politiques, ils ne possèdent pas l'influence de chefs reconnus, qui peuvent demander le sacrifice des idées ou des intérêts personnels. Devant les comités de la Chambre des représentants surtout, ils ne peuvent guère user des relations de parti pour faire prévàloir leurs opinions. Mais ceux d'entre eux qui

1. — De Chambrun, *op cit.*, p. 111. Cependant cet usage n'a pas toujours été respecté. Ainsi, il y a quelques années, la Chambre des représentants adopta un bill transférant les affaires indiennes du département de l'intérieur à celui de la guerre, sans avoir pris l'avis d'aucun ministre.

ont siégé au Sénat et y ont occupé précédemment une place remarquée, sont souvent à même d'exercer une influence sérieuse sur les comités de cette assemblée. Seul le Président peut quelquefois assurer par son intervention l'appui ou l'opposition du parti tout entier à une mesure proposée, en chargeant ses amis de la défendre ou de l'attaquer et de déclarer publiquement sa manière de voir [1]. Encore faut-il, pour que ce moyen ait chance de réussir, que la majorité soit acquise au parti présidentiel dans les deux Chambres, ce qui n'arrive pas toujours.

En dehors de cette action franche et ouverte, les agents du pouvoir exécutif peuvent en outre peser sur les membres des comités ou des assemblées par d'autres moyens secrets et moins avoués, dont le plus efficace est l'exercice de leur droit de patronage. Ils promettent aux sénateurs ou aux représentants, en échange de leur vote, telle ou telle place pour eux ou pour leurs amis. Ils mettent en œuvre toutes les intrigues des couloirs et recourent aux manœuvres du *lobby*. Parfois aussi le Président invite quelques représentants ou quelques sénateurs à venir conférer avec lui et cherche à convaincre ainsi les membres du comité permanent ou ceux qui jouissent dans leur assemblée d'une certaine autorité. Il peut encore, en menaçant d'exercer son droit de veto, amener les Chambres à des résolutions plus sages ou plus modérées.

Mais il est évident que tous ces moyens n'assurent pas au pouvoir exécutif une influence constante, sérieuse

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 111.

et régulièrement décisive sur les délibérations du Congrès. Son action varie suivant l'autorité dont jouit le Président lui-même dans le pays et dans son propre parti, et suivant la composition des Chambres. Elle pourra se faire sentir si le parti présidentiel domine dans les deux assemblées. Mais si les adversaires du Président possèdent la majorité dans les deux Chambres, — et le cas s'est présenté plus d'une fois, — cette action sera presque nulle. Elle pourra être encore appréciable, si les deux partis disposent de la majorité chacun dans une assemblée seulement. Les lois ne pourront aboutir que de l'accord de tous et cet accord sera négocié par les hommes les plus importants de chaque Chambre; réunis en comité mixte, ils élaboreront ensemble un projet qui ne pourra plus être amendé et qui devra être accepté ou rejeté en bloc par le Congrès.

En résumé, l'indépendance du pouvoir législatif a rarement été compromise par l'action du pouvoir exécutif. Les règles constitutionnelles ont pu céder quelque peu de leur rigueur, elles se sont pliées aux nécessités du gouvernement, mais elles n'ont pas été renversées. A ce point de vue, le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas été compromis.

Après leur adoption par les deux Chambres, les bills sont soumis à l'approbation du Président, auquel la Constitution réserve à ce moment un droit important. « Tout bill qui aura été adopté par la Chambre des re-« présentants et le Sénat sera, avant de passer en force « de loi, présenté au Président des États-Unis; s'il « l'approuve, il le signera; dans le cas contraire, il le « renverra avec ses objections à l'assemblée où la pro-

« position générale a été faite; cette Chambre enregis-
« trera dans son procès-verbal les objections du Prési-
« dent en entier et elle examinera de nouveau le bill.
« Si, après cette seconde discussion, les deux tiers des
« membres de la Chambre adoptent le bill, il sera en-
« voyé à l'autre Chambre avec les objections du Prési-
« dent; celle-ci le discutera à son tour, et si les deux
« tiers des membres l'approuvent, il deviendra une loi.
« Mais dans tous les cas les votes seront donnés par oui
« et par non dans l'une et l'autre Chambre et les noms
« des votants pour ou contre le bill seront mentionnés
« dans les procès-verbaux respectifs. Si un bill n'est
« pas renvoyé par le Président dans les dix jours à da-
« ter de sa présentation, les dimanches exceptés, le bill
« aura force de loi comme si le Président l'avait signé, à
« moins que le Congrès en s'ajournant n'empêche le ren-
« voi; dans ce cas, le bill ne deviendra pas une loi [1]. »

Ce droit de veto n'a pas été entre les mains des Présidents américains une arme de parade; plus d'un s'en est servi avec habileté [2]. Comme le remarquait déjà *le Fédéraliste* le veto qualifié devait être exercé plus facilement que le veto absolu. « Un homme qui craindra de
« mettre à néant une loi par un simple veto n'aura pas
« de scrupule à la renvoyer au corps législatif pour
« que celui-ci la discute de nouveau... De cette façon,
« le Président pensera que si son opposition prévaut, il
« sera soutenu par une partie respectable des législa-

1. — Constitution, art. I, sect. 7.
2. Voir les nombreux exemples dans la *Cyclopædia of politicæ Science* de Labor, vol. III, v° *Veto power*.

« teurs qui uniront leur influence à la sienne. » Aussi presque tous les Présidents, même les plus faibles, usèrent-ils de leur pouvoir. A peine peut-on en citer quelques-uns qui ont laissé reposer leur droit, parce qu'ils ont gouverné dans une période d'accalmie, avec des majorités favorables dans les deux Chambres. Depuis Washington jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Cleveland, le veto avait été opposé à soixante-dix-sept bills. Jackson, Tyler, Johnson et Hayes, qui avaient eu à lutter contre des Chambres hostiles, avaient renvoyé aux Chambres respectivement onze, dix, treize et neuf bills. Le président Cleveland, qui avait mérité déjà dans la ville de Buffalo, dont il avait été maire, le surnom de *Veto Mayor*, a de loin surpassé tous ses prédécesseurs. En deux années de présidence, il avait déjà renvoyé au Congrès plus de bills que tous ses prédécesseurs réunis pendant plus d'un siècle ; seulement presque tous ces bills étaient des projets d'intérêt privé, accordant des pensions à de prétendus soldats de l'armée du Nord [1]. Quelques jours avant d'abandonner le pouvoir à son successeur, il a encore opposé son veto à un bill important, le *Direct Tax Bill*.

En général, le veto présidentiel a été efficace, et le Congrès a pu rarement réunir une majorité des deux tiers pour faire passer un bill renvoyé par le Président. On mentionne, sous Tyler, un seul projet converti en loi malgré le veto présidentiel, sept sous Johnson, un sous Hayes, un sous Arthur et trois ou quatre sur plu-

1. — En 1886, 115 bills, dont 101 bills de pensions, furent renvoyés au Congrès par le Président. Bryce, *op. cit.*, vol. I, pp. 73-74.

sieurs centaines sous Cleveland [1]. En somme, si l'on excepte la période tout à fait exceptionnelle durant laquelle Johnson voulut résister au parti républicain, maître absolu du Congrès en l'absence des Démocrates du Sud, le Président est resté le maître dans ses luttes avec les Chambres. A moins qu'il n'improvise une politique directement opposée aux volontés de la nation, il est certain de trouver dans l'une ou l'autre assemblée un tiers au moins des membres pour le suivre. Son parti possède toujours dans les deux Chambres du Congrès, sinon la majorité, du moins une minorité considérable, bien supérieure à ce tiers, et l'on peut croire que ses amis politiques n'engageront avec lui une lutte sérieuse que si, par sa conduite, il blesse les intérêts de la nation et compromet le sort de son propre parti.

Le peuple est généralement heureux de voir le Président faire hardiment usage de son droit de veto. Dans les luttes entre le pouvoir exécutif et le Congrès, il a rarement pris parti pour ce dernier. « Élu par le peuple, « le premier magistrat de la République exerce sur « l'esprit populaire l'ascendant naturel qu'a sur les « masses une personnalité vivante et agissante. Elles « voient en lui leur représentant direct [2], » et elles applaudissent l'homme qu'elles ont fait ce qu'il est, lorsqu'il montre la fermeté de son caractère et qu'il agit résolûment d'après un plan bien arrêté. Les Chambres, au contraire, ont trop souvent donné à la nation l'occasion de se méfier de leur conduite. Tantôt obéissant

1. — En 1886, un seul bill sur 115 passa en force de loi malgré le veto présidentiel.
2. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 135.

aux intrigues, tantôt emportées par la passion à des mouvements irréfléchis, elles ont montré dans leurs actes une incohérence et une confusion d'idées qui ont frappé le peuple. Puis elles lui apparaissent comme une abstraction; il ne sait, ni démêler les causes, ni fixer la responsabilité de leurs décisions. Le Président a tout le prestige qu'exerce un Roi, tandis que son origine populaire le préserve des défiances que suscite tout pouvoir héréditaire et irresponsable.

Le Congrès a parfois essayé d'échapper au veto du Président par le même moyen qu'ont employé les Communes d'Angleterre pour forcer la main à la Chambre des Lords. Il a introduit dans les « bills d'appropriation » certaines dispositions qui n'avaient rien de commun avec l'administration des finances, et le Président s'est trouvé obligé ou de rejeter le budget d'un département tout entier, ou de l'accepter avec ces règles intercalées, ces *riders*, comme on les appelait [1]. Les *riders* furent surtout employés contre Johnson; ainsi en 1867, le Congrès saisit l'occasion du vote sur le budget de la guerre pour priver virtuellement le Président du commandement de l'armée et attribuer au général Grant la direction des forces militaires. En 1879, les deux Chambres, composées en majorité de Démocrates, tentèrent d'intercaler dans les budgets de l'armée, de la justice et du Congrès lui-même, différentes mesures de réforme dans l'administration des États du Sud. Le président Hayes résista; il renvoya les budgets, et les Chambres durent les voter en supprimant les *riders*. L'année

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, pp. 285-287.

suivante, de nouvelles tentatives du Congrès n'eurent pas plus de succès et la victoire resta définitivement au Président.

Cependant les abus subsistent encore. Dans un grand nombre d'États, les Constitutions ont défendu aux législatures l'introduction des *riders* dans les bills de finances. Quelques-unes ont même ajouté à cette prohibition une sanction très efficace : elles donnent au gouverneur de l'État le droit d'opposer son veto à certaines dispositions particulières des budgets sans devoir les rejeter en entier. Le président Cleveland, dans un message adressé au Congrès, a insisté sur la nécessité d'introduire dans la Constitution fédérale un amendement analogue, en permettant au Président de rejeter les budgets, article par article, disposition par disposition. Une réforme de ce genre aurait pour effet non seulement de supprimer l'usage des *riders*, mais encore de donner au Président un pouvoir considérable en matière financière. Il pourrait s'opposer ainsi aux dépenses exagérées ou non justifiées que le Congrès ordonne chaque année au profit de certains intérêts particuliers et au grand détriment du Trésor public.

V. — **Rôle des Ministres dans la Préparation des Budgets**[1]. — Nous avons déjà vu que, relativement aux lois de finances, l'égalité des deux Chambres dans l'exercice de leurs pouvoirs communs reçoit une exception

1. — Bryce, *The American Commonwealth*. vol. I, pp. 233-244 ; — Louis, *Étude sur le rôle des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis*, dans le *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1876, pp. 242-272.

peu importante. Tout projet de loi établissant un impôt ou une taxe quelconque doit être déposé et discuté en premier lieu devant la Chambre des représentants et adopté par elle avant d'être présenté au Sénat. Au contraire, l'initiative des projets de dépenses, des bills d'appropriation, appartient également aux deux assemblées[1], quoiqu'en fait ils prennent tous naissance devant la seconde Chambre. Le Sénat, d'ailleurs, a le droit de modifier et d'amender librement toutes les lois de finances : projets d'impôts, bills d'appropriations, et il ne se fait pas faute d'en user. Non seulement il peut réduire ou augmenter les taxes votées par la Chambre, mais il peut même les supprimer entièrement et les remplacer par d'autres absolument nouvelles. En 1888, lorsque le *Tariff Bill* revint à la seconde Chambre, amendé par le Sénat, un membre put dire ouvertement que la Chambre avait fait un bill et que le Sénat en avait fait un autre[2]. Aussi ce droit de priorité qui, dans la pensée des auteurs de la Constitution, devait assurer à la Chambre des représentants la prépondérance dans la législation financière, a-t-il tourné en faveur du Sénat, comme l'a si bien montré M. Boutmy[3].

La différence radicale entre le gouvernement anglais et le gouvernement américain ne se montre nulle part aussi clairement qu'en matière de finances. En Angleterre, le Cabinet est le véritable inspirateur de la politique financière, l'auteur réel et responsable du budget.

1. — C'est ce qu'a reconnu expressément le comité judiciaire de la Chambre des représentants du 46e Congrès.
2. — *North American Review*, 1889, p. 342.
3. — *Etudes de Droit constitutionnel*, pp. 128-132.

Dans ce domaine comme dans tous les autres, il ne se contente pas d'administrer, il gouverne sous le contrôle du Parlement. Il propose toutes les dépenses à faire et toutes les taxes directes ou indirectes à lever pour y faire face, il prépare et dépose l'unique projet des budgets. La Chambre des Communes peut rejeter ou réduire un à un les chiffres qu'il a fixés pour les dépenses et pour les recettes, elle n'a pas le droit de les augmenter ni d'en proposer de nouveaux. La Chambre des Lords n'a que le pouvoir, plus théorique que réel, de rejeter en bloc les divers bills de finances. Le Cabinet a donc le monopole de l'initiative et, grâce à l'autorité qu'il exerce sur la majorité parlementaire dont il est le guide, il fait adopter sans modifications sérieuses les budgets qu'il a préparés.

Aux États-Unis, ni le Président, ni ses ministres n'ont le droit d'initiative; ils ne déposent pas de véritables projets de budget devant les Chambres. Le Congrès seul peut se dire l'auteur des bills de recettes et des bills de dépenses, il est l'instigateur et le maître absolu de la politique financière. Le chef du pouvoir exécutif et ses agents ne gouvernent pas les finances, on ne les voit guère intervenir efficacement pour déterminer la nature ou le chiffre des impôts, le montant ou la répartition des dépenses; ils ne font qu'administrer les sommes que le Congrès a donné ordre de lever et dont il a strictement fixé l'emploi. Le secrétaire du Trésor ressemble moins à un ministre des finances, dans le sens européen du mot, qu'au comptable d'une compagnie commerciale, gérant la caisse de la société, donnant de temps en temps au conseil d'administration un

aperçu de la situation financière, communiquant les avis que ce même conseil lui demande ou lui permet de donner, à propos des dépenses nécessaires ou de la direction à imprimer à la gestion des affaires.

Au commencement de chaque session, le secrétaire du Trésor transmet à la Chambre des représentants un rapport exposant l'état des revenus et des dépenses et la situation de la dette publique. Il y joint ordinairement quelques remarques sur le système de taxation en vigueur et signale les réformes qu'on pourrait y apporter. De plus, après avoir fixé de commun accord avec les chefs des autres départements exécutifs les sommes nécessaires au fonctionnement des services publics, il les rassemble en un seul document qu'il adresse également à la seconde Chambre sous le titre de : « Lettre du secrétaire du Trésor transmettant les projets d'affectations de dépenses pour l'année fiscale. » Enfin le Président peut, soit dans son message à l'ouverture de la session, soit dans d'autres messages spéciaux, appeler l'attention du Congrès sur certains points de politique financière et économique.

A cela se borne l'intervention officielle et publique du pouvoir exécutif dans la préparation des lois de finances. Nulle part nous ne voyons le Président ou les ministres déposer de véritables projets, ils donnent de simples renseignements et des conseils rarement écoutés. La lettre et le rapport annuels ne sont nullement rédigés sous la forme de bills de recettes ou de dépenses, ils peuvent tout au plus servir de base à l'élaboration de tels projets. On a comparé les ministres à des experts donnant des avis motivés et détaillés sur la gestion des

finances publiques[1], mais il faut ajouter que ces experts donnent leurs avis à un juge qui suspecte leur impartialité et qui toujours se montre jaloux de sa propre autorité et de son indépendance.

La préparation des lois d'impôt, *bills for raising money*, incombe entièrement à un seul comité permanent, le comité des voies et moyens. Il n'y a plus en Amérique de budget annuel des recettes : les impôts sont perçus en vertu de lois permanentes qui en déterminent la base. Toutefois, le comité des voies et moyens a conservé un rôle important, car les taxes sont remaniées chaque année,

Ce comité est composé de onze membres et se trouve toujours présidé par un des hommes les plus influents de la majorité. Celui-ci occupe une situation de premier ordre : c'est, en quelque sorte, un second ministre des finances qui, à côté du secrétaire du Trésor, exerce une action très sensible sur la direction de la politique économique.

Le comité des voies et moyens établit à sa guise le montant et la nature des taxes qu'il juge bon d'imposer. La Chambre lui a renvoyé le rapport présenté par le secrétaire du Trésor, mais il peut rédiger son projet sans tenir aucun compte des appréciations du ministre.

La préparation des budgets de dépenses est répartie entre plusieurs comités permanents dont les deux plus importants sont le *Committee on appropriations* et le

1. — Von Holst, *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*, p. 72, dans le Marquardsen's *Handbuch des œffentlichen Rechts*.

*Committee on rivers and harbours.* La Chambre renvoie la lettre du secrétaire du Trésor au comité des appropriations qui la prend ordinairement pour première base de son projet, mais ne se contente pas de ses seules indications. Les dépenses afférentes à chacun des départements ministériels forment autant de bills séparés et, avant de les examiner, le comité des appropriations doit les soumettre presque toutes à l'étude d'autres comités spéciaux. Les propositions de ces derniers lient le comité des appropriations bien plus que les demandes des ministres ; il ne peut lui-même contrôler leur travail et doit insérer dans son projet toutes les propositions de dépenses qu'ils lui ont adressées.

Le comité des appropriations et ses auxiliaires forment, peut-on dire, la classe des comités économes ; ils cherchent généralement à réduire autant que possible les dépenses dont ils ont à déterminer le chiffre. Régulièrement ils adoptent des sommes inférieures à celles que le secrétaire du Trésor a indiquées comme nécessaires. Mais à côté d'eux il en est d'autres qui semblent avoir pour principale mission de gaspiller les revenus publics. Tels sont le *Committee on rivers and harbours* qui propose les sommes à allouer pour l'amélioration des cours d'eau et des ports, et surtout les deux comités de pensions qui, sous toutes sortes de prétextes, ne font guère que payer aux frais du Trésor public des services électoraux.

Ces différents comités, qui préparent les bills de recettes et les bills de dépenses, conservent entre eux une indépendance complète; chacun agit dans son domaine propre sans s'inquiéter du travail des autres. Le comité

des voies et moyens maintient, élève ou réduit les taxes anciennes, les supprime ou en établit de nouvelles, sans s'inquiéter du chiffre des dépenses votées ou à voter. De leur côté, les comités de dépenses ne connaissent ni le chiffre probable des recettes,— personne, à vrai dire, ne le connaît, ni ne se soucie de le connaître, — ni la somme des dépenses adoptées par leurs voisins. Ainsi chacun agit comme s'il était seul et comme si ses décisions n'avaient absolument aucun rapport avec les autres projets déposés. Dans cette situation il ne peut être question de l'équilibre des recettes et des dépenses, que nous sommes habitués à considérer comme la première condition de tout budget bien ordonné.

Un tel système n'a pu subsister aux États-Unis que grâce à des circonstances toutes spéciales. Maîtresse de la plus grande partie de l'Amérique du Nord, n'ayant à craindre aucune aggression de ses voisins, la grande République n'a pas à supporter, comme les États d'Europe, le poids écrasant d'armées permanentes innombrables. D'autre part, les Américains, fortement imbus d'idées protectionnistes, prélèvent sur tous les produits importés des taxes énormes, les augmentant ou les étendant, non point pour se créer des ressources, mais dans la pensée de protéger plus efficacement l'industrie nationale. Jusqu'en ces derniers temps, le trésor de l'Union avait toujours regorgé d'excédents, malgré le gaspillage des deniers publics. Le comité des voies et moyens pouvait donc abaisser ou supprimer les impositions, les comités de dépenses pouvaient économiser d'un côté, gaspiller de l'autre, sans avoir

à craindre de compromettre les finances fédérales. Mais le retour du parti républicain au pouvoir a provoqué, semble-t-il, une véritable mise au pillage du Trésor public. Tandis que l'application du célèbre bill Mac Kinley abaissait dans des proportions imprévues les recettes des douanes, d'un autre côté, les pensions versées aux politiciens prenaient un développement inouï. Le résultat de cette politique ne s'est pas fait attendre : en deux années, les bonis, fantastiques au point de devenir dangereux pour la circulation monétaire, ont fait place au déficit. Ce fait, s'il se prolongeait, amènerait inévitablement des modifications sérieuses dans la procédure suivie par les Chambres pour l'élaboration des budgets.

Le secrétaire du Trésor et les autres ministres cherchent naturellement à se mettre en rapport avec les différents comités financiers. De même et plus encore que pour la préparation des lois ordinaires, ils leur adressent des communications orales ou écrites, ils entament avec eux des pourparlers et des négociations. Chacun emploie tous les moyens dont il dispose pour décider les comités à adopter les sommes qu'il croit nécessaires au fonctionnement régulier de son administration. Le secrétaire du Trésor est souvent appelé pour fournir des renseignements qu'il communique de vive voix ou par écrit, quelquefois même par l'intermédiaire de fonctionnaires subordonnés.

Les bills de recettes et de dépenses (*money bills*, *appropriations bills*) élaborés par les comités sont déposés devant la Chambre. La discussion des budgets en séance plénière est autrement sérieuse que celle des lois

ordinaires et ne constitue pas un simple escamotage. De même que la discussion des bills devant la Chambre des Communes en Angleterre, elle est divisée en deux parties. Les débats s'engagent d'abord devant la Chambre réunie en comité (*Committee of the whole House*) sous la présidence d'un *chairman* spécial ; chaque membre expose familièrement ses observations en peu de mots, mais peut prendre la parole plusieurs fois sur la même question et présenter tels amendements qu'il lui plaît, pour supprimer, diminuer, augmenter, ajouter des taxes ou des crédits. La Chambre vote séparément sur chaque article et sur les amendements proposés et le projet sort souvent plus ou moins modifié de cette première délibération. L'assemblée se forme alors en séance ordinaire sous la présidence du *speaker;* le *chairman* fait son rapport sur les décisions votées par le *Committee of the whole House* et l'on passe ensuite au vote définitif.

Les bills de finances une fois votés par la Chambre sont envoyés au Sénat. Ici le travail d'élaboration est réparti seulement entre deux comités : l'un, le *Committee on finance* examine tout ce qui concerne les recettes; l'autre, le *Committee on appropriations*, tout ce qui touche aux dépenses publiques. Le Sénat, nous l'avons vu, n'a pas un droit d'initiative complet en matière financière, mais il possède du moins un droit d'amendement absolu, dont il ne manque jamais de faire usage. Ses comités reprennent le travail des représentants et le contrôlent de la façon la plus sérieuse. Dans les comités de la Chambre, les ministres se trouvaient le plus souvent en présence d'hommes sans expérience

des nécessités du gouvernement, prêts à refuser ou à diminuer toute somme qui ne pouvait favoriser leurs intérêts politiques et gaspillant des sommes considérables en vue d'une réclame électorale, cherchant à économiser quelques milliers de dollars indispensables sur le budget des administrations publiques, pour en jeter des millions dans le gouffre des pensions et des travaux maritimes. Aussi le gouvernement va-t-il chercher à faire rétablir par les comités du Sénat les crédits qu'il avait en vain demandés à la Chambre. Et comme les sénateurs sont généralement plus calmes et plus expérimentés, qu'ils ne sont pas toujours hantés par l'idée d'une réélection imminente, les ministres obtiennent assez souvent gain de cause auprès d'eux contre les décisions de l'autre assemblée.

Après que les comités ont ainsi remanié les bills de recettes et de dépenses, soit d'après leurs propres vues, soit à l'instigation du gouvernement, les débats s'ouvrent immédiatement devant le Sénat. Celui-ci ne scinde pas la discussion en deux parties, comme le fait la Chambre ; il passe de suite aux délibérations définitives en séance ordinaire.

Les bills amendés par le Sénat reviennent à la Chambre qui les renvoie au comité compétent. Celui-ci conclut régulièrement au rejet des modifications introduites, sans même prendre la peine de les examiner, et la Chambre s'empresse d'adopter ces conclusions[1]. Pour amener rapidement une entente nécessaire, — car ceci

1. — Boutmy, *op. cit.*, p. 129.

se passe généralement à une époque avancée de la session, — les deux assemblées nomment chacune trois membres qui se réunissent en conférence pour élaborer un compromis. Les résolutions de cette conférence sont présentées aux Chambres qui doivent les accepter ou les rejeter en bloc sans pouvoir les amender. Si l'une ou l'autre branche du Congrès rejette la transaction, une nouvelle conférence est nommée pour chercher les termes d'un nouveau compromis, que les deux Chambres seront à peu près obligées d'accepter, car elles seront ainsi arrivées aux derniers jours de la session.

Les ministres qui ont pu obtenir du Sénat quelques majorations de crédits n'ont guère à craindre de les voir se fondre dans ces transactions ; en général, les modifications introduites par le Sénat restent debout et, ici comme ailleurs, sa volonté prime celle de la seconde Chambre. « Tandis que toutes les clauses qui ont « pris naissance à la Chambre sont amplement, sérieu- « sement, efficacement discutées dans le Sénat, les « amendements qui prennent naissance dans le Sénat ne « sont presque jamais discutés dans la Chambre ; cette as- « semblée ne les connaît pour ainsi dire pas. Elle ne con- « naît que les conclusions d'une commission mixte où « elle n'est représentée que par trois de ses membres « et qui a délibéré hors de sa présence ; elle se pro- « nonce en bloc sur ces conclusions et non pas en par- « ticulier sur chaque amendement. Il suffit que les trois « sénateurs, membres de la commission, montrent un « peu de ténacité pour que la majorité des modifica- « tions recommandées par le Sénat soient conservées « dans le texte dit de conciliation, que les représen-

« tants seront amenés, faute de temps, à ratifier [1]. »

Cependant les crédits, même augmentés par le Sénat et laissés intacts par la conférence, sont généralement insuffisants pour subvenir aux besoins réels des services publics ; dans ce cas, le ministre ordonne quand même la dépense et la fait ratifier après coup dans la session suivante au moyen d'un *deficiency bill.*

Les projets de recettes et de dépenses sont présentés à la signature du Président; celui-ci ne peut opposer son veto qu'aux bills entiers. En fait on n'a guère vu le Président refuser son approbation aux budgets proprement dits. Nous avons cité plus haut l'exemple du Président Hayes qui usa de son droit pour forcer le Congrès à extirper de ses bills d'appropriations les dispositions législatives qu'il y avait glissées. Mais il arrive souvent que le Président arrête certains projets ordonnant des dépenses toutes spéciales : ainsi M. Cleveland a anéanti des centaines de bills établissant directement des pensions au profit de personnes dont les autorités compétentes avaient jugé les réclamations non fondées.

**VI. — Contrôle des Chambres sur l'Administration intérieure[2].** — Faisant abstraction pour un moment des pouvoirs spéciaux que la Constitution a réservés au Sénat, nous examinerons uniquement ici le contrôle qu'exercent également les deux Chambres du Congrès sur l'action du pouvoir exécutif, et les moyens d'influence qu'elles possèdent pour imposer au Président

1. — Boutmy, *op. cit.*, p. 130.
2. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 278-287 ; — de Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, pp. 107-135, 320-345.

[illegible]

[illegible] pas [illegible] temps [illegible]

[illegible] qui [illegible] assemblée [illegible]

[illegible]

tre, en supérieur, devant l'autorité appelée à le juger.

La *common law* avait en Angleterre résolu cette difficulté au moyen de la procédure spéciale de l'*impeachment*, qui donnait aux Communes le droit de mettre en accusation, aux Lords le droit de juger tous ceux qui s'étaient rendus coupables d'un crime contre l'État. Et naturellement les ministres et les conseillers du Roi avaient été à peu près seuls à faire l'expérience de cette juridiction extraordinaire. Tout acte coupable commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions pouvait passer pour un crime contre l'État et les rendait justiciables du Parlement. C'est cet *impeachment* de la *common law* anglaise qui a passé dans la Constitution américaine, mais non sans avoir subi une altération importante.

La Chambre des représentants peut mettre en accusation devant le Sénat, non seulement le Président, le Vice-Président et les ministres, mais encore tous les officiers civils des États-Unis, c'est-à-dire, tous ceux qui, nommés par le gouvernement fédéral, exercent à un degré quelconque des fonctions exécutives ou judiciaires, à l'exception des officiers de l'armée et de la marine [1]. Mais cette procédure, qui tend uniquement à la révocation du coupable, ne peut guère être entamée que contre des juges inamovibles ou contre des fonctionnaires qui tiennent de près au Président, comme les ministres. Pour tous les autres le droit de révocation du Président supplée à l'*impeachment*.

D'après la Constitution, l'accusation peut se baser sur

1. — Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. I, p. 558.

la trahison, la corruption et les autres grands crimes et délits (*treason, bribery and other high crimes and misdemeanours*) [1]. Ces derniers termes sont très larges et la loi n'a pas tenté d'en préciser la portée. Les premiers commentateurs de la Constitution admettaient que l'*impeachment* n'est pas restreint seulement aux crimes et délits prévus et déterminés par un statut, mais qu'il s'étend aussi à des offenses purement politiques, impossibles à déterminer dans une loi positive. Le Congrès avait aussi adopté ce système et aucune des accusations portées par la Chambre devant le Sénat ne se basait sur la violation d'un statut [2]. Toutefois, on cherchait dans les principes de la *common law*, dans les exemples de la pratique américaine et de l'ancienne pratique anglaise, une limitation aux termes si vagues de la disposition constitutionnelle.

Lors de la mise en accusation du président Johnson, cette doctrine fut vivement combattue, d'abord par deux membres républicains du comité judiciaire chargé par la Chambre du 40e Congrès de faire une enquête sur la conduite du Président et plus tard par les défenseurs de l'accusé devant le Sénat. Suivant cette seconde théorie, l'*impeachment* ne peut viser que des actes criminels ou délictueux dans le sens ordinaire du droit pénal national, c'est-à-dire, des crimes ou des délits punis par une loi des États-Unis et qui peuvent donner lieu à une poursuite criminelle devant les juridictions de droit commun. Il semble que cette nouvelle inter-

1. — Constitution, art. II, sect. 4.
2. — Story, *op. cit.*, vol. I, pp. 562-564.

prétation contribua à faire rejeter une première fois par la Chambre des représentants la mise en accusation du Président et à assurer plus tard son acquittement devant le Sénat [1].

La Chambre des représentants a seule le droit de mettre les coupables en accusation et seul le Sénat peut les juger. Si le Président lui-même est mis en accusation, le Vice-Président doit abandonner au *Chief Justice* la présidence du Sénat constitué en cour de justice. Par une dérogation fort importante à l'ancienne procédure anglaise, le Sénat ne peut condamner qu'à la majorité des deux tiers des membres présents les accusés traduits à sa barre.

L'*impeachment* américain a donc conservé, semble-t-il, la plupart des caractères de l'*impeachment* anglais : il a sa source dans la loi, il est limité à certains faits plus ou moins déterminés par la loi, il est revêtu de formes purement judiciaires. Mais si nous en considérons les effets, nous voyons qu'il a changé complètement de nature : ses résultats sont purement politiques. Les ministres américains n'encourent pas vis-à-vis du Congrès une responsabilité pénale ; celui-ci ne peut leur infliger aucune peine qui les frappe dans leur personne ou dans leurs biens, mais uniquement prononcer leur déchéance et leur enlever le droit de remplir à l'avenir des fonctions fédérales. Il n'exerce donc vis-à-vis d'eux qu'une sorte de pouvoir disciplinaire. Si les faits qu'on leur reproche sont prévus par la loi pénale, ils seront, après leur révocation par le Sénat, traduits devant les

1. — De Chambrun, *op. cit.*, pp. 321-325, 335-343.

juridictions ordinaires, et c'est à celles-ci qu'il appartiendra de leur appliquer les peines de droit commun[1].

Il est évident que l'*impeachment* ainsi organisé, qu'on le suppose ou non étendu par les termes vagues de la loi à des crimes et à des délits d'une nature exclusivement politique, quoique allégé d'autre part de ses conséquences pénales et restreint à des effets purement disciplinaires, n'a pas donné au Congrès un moyen commode et facile de se débarrasser des ministres gênants et de peser ainsi sur la politique du pouvoir exécutif. Il est resté dans la Constitution américaine « une arme « pesante et peu maniable qui, sauf le cas de trahison « patente, n'est bonne qu'à dormir au mur dans le « musée des antiquités constitutionnelles[2] ». Les partis ne peuvent songer à s'en servir au profit de leur influence, leur action est radicalement entravée, et par les formes judiciaires de la mise en accusation, et surtout par la nécessité d'une majorité des deux tiers des voix pour la révocation des ministres et du Président.

Aussi peut-on dire que l'importance politique de l'*impeachment* est absolument nulle et l'acquittement du président Johnson suffit pour le prouver. Seul parmi tous les Présidents qui se sont succédé à la Maison Blanche, il a été mis en accusation par la Chambre des représentants, et cela dans des circonstances qui devaient

1. — Constitution, art. I, sect. 3.

2. — Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, p. 139. « L'*impeachment*, dit M. J. Bryce (*op. cit.*, vol. I, p. 283), est la plus lourde pièce « d'artillerie que renferme l'arsenal du Congrès et, à cause même de « son poids, une arme impropre aux usages ordinaires. C'est comme « un canon de cent tonnes : il faut, pour le mettre en position, un « mécanisme compliqué, pour le charger une énorme quantité de « poudre, pour le pointer un but de grande dimension. »



infailliblement amener sa condamnation, si une condamnation était possible pour cause politique. Il était en lutte ouverte avec le Congrès sur la question qui a le plus passionné les esprits en Amérique, la *reconstruction* des États du Sud. Le parti républicain, qui le combattait avec un acharnement sans égal, disposait alors dans chacune des deux Chambres d'une majorité formidable, bien supérieure à la majorité requise des deux tiers. Et cependant il ne parvint pas à faire prononcer la déchéance du Président.

Depuis la mise en vigueur de la Constitution, un seul ministre fut mis en accusation et cela pour faits de malversation. Mais il donna sa démission avant que les poursuites ne fussent entamées et le Sénat dut se reconnaître incompétent, puisque son pouvoir était limité à la révocation du coupable [1].

En dehors de ces cas, cinq autres personnes furent poursuivies devant le Sénat: un sénateur qui fut acquitté, parce qu'il ne pouvait être considéré comme un *civil officer;* quatre juges dont deux seulement furent condamnés, l'un pour ivresse habituelle, l'autre pour avoir rejoint les Sécessionnistes en 1867.

Ce droit de mettre le Président et les ministres en accusation suppose que le Congrès possède le pouvoir de surveiller et de contrôler leur action. Il dispose, en effet, de certains moyens d'investigation assez étendus, mais dont l'efficacité est quelque peu compromise par l'absence de toute sanction directe.

La Constitution elle-même impose au Président l'obli-

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 118, note 1.

gation de « donner de temps en temps au Congrès des « informations sur l'état de l'Union ». Nous avons vu que chaque année il adresse au Congrès un message, dans lequel il expose la situation du gouvernement et donne un aperçu de ses vues politiques. Le message présidentiel est accompagné de rapports spéciaux sur l'état des affaires qui concernent chacun des départements ministériels. La loi, en effet, oblige les ministres à déposer devant le Congrès une série de rapports, dont les uns ont pour but d'éclairer les Chambres sur les besoins du pays et dont les autres permettent à celles-ci de contrôler l'administration jusque dans ses moindres détails. Ainsi chacun deux « est tenu de rendre compte annuel-« lement au Congrès de l'emploi détaillé des fonds « affectés à son département, avec une précision minu-« tieuse qui permet de vérifier l'exactitude des rapports « faits par les chefs de bureau et les comptables. Le « rapport du ministre signale les noms des employés « occupés dans son département, le temps qu'ils ont con-« sacré à leur travail, les sommes qui leur ont été payées, « les emplois qui peuvent être supprimés, les individus « dont le renvoi serait utile, et ceux qui les remplace-« raient avec avantage pour le service ». En un mot, les rapports ministériels « résument toutes les opérations « de l'année écoulée [1] ».

Les chefs des départements exécutifs ont soin de joindre à ces exposés « une immense quantité de documents « qui sont réunis de manière à mettre le Congrès au

1. — Carlier, *La République américaine*, vol. II, p. 250. — Pour les détails, voir W. Elmes, *The executive Departments of the United States at Washington*, pp. 22-23 et *passim*.

« courant de tous les détails de l'administration[1] ». Le secrétaire du Trésor particulièrement rend un compte minutieux des dépenses et des recettes de l'exercice clôturé, en l'appuyant de toutes les pièces justificatives.

En dehors de ces rapports imposés par la loi, les Chambres peuvent encore demander au Président et aux ministres la communication de documents ou de renseignements qu'elles désirent obtenir. Mais ici elles n'ont plus, ni le droit, ni le moyen d'exiger une réponse. Le Président peut invoquer son indépendance, les ministres, l'obéissance qu'ils doivent aux ordres du Président, pour refuser d'obtempérer à ces injonctions.

Les demandes de renseignements se font, non pas sous la forme de questions ou d'interpellations soulevées par un membre en son nom personnel, mais sous forme de questions adressées aux ministres au nom de la Chambre elle-même. Un membre désire-t-il un renseignement relatif à l'une ou l'autre branche d'administration, il doit, à la séance réservée spécialement chaque semaine aux motions de ce genre, proposer sa question à la Chambre et la faire approuver par celle-ci. Elle est alors renvoyée, suivant l'objet qu'elle concerne, à l'un ou l'autre comité permanent. Ce dernier la transmet au ministre compétent et, dès la semaine suivante, présente son rapport à la Chambre. Toutefois le ministre, au lieu de communiquer sa réponse oralement ou par écrit au comité, peut l'adresser directement au *speaker*[2].

Si l'une ou l'autre des deux Chambres veut examiner

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 109.
2. — Sumner Maine, *Essais sur le Gouvernement populaire*, p. 327.

de plus près la conduite du Président ou des ministres, elle peut aussi instituer une commission d'enquête avec la mission d'entendre les témoins, de recueillir les documents, et de citer les ministres devant elles. Mais une telle commission n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux ministres, ni même de requérir leur présence, quoiqu'en fait ils répondent toujours à ses invitations. Elle ne fait que leur poser des questions qu'ils peuvent éluder et auxquelles ils peuvent refuser directement de répondre; ils ont même le droit de déclarer à leurs inquisiteurs qu'ils entendent agir à leur guise[1].

Tous ces moyens de contrôle ont sans doute pour effet de prévenir les malversations et les actes délictueux que pourraient commettre des ministres indépendants de toute surveillance. Ils permettent aux Chambres de susciter aux agents du pouvoir exécutif mille tracasseries, d'entraver parfois leur action, de les forcer même à certaines compromissions sur des questions de détail. Mais ils ne leur transfèrent pas la direction politique du gouvernement.

A diverses reprises le Congrès a tenté d'agir directement sur la marche générale du pouvoir exécutif. Est-il besoin de dire qu'il n'est parvenu finalement qu'à montrer l'entière inefficacité de ses efforts? Les votes de blâme et de censure à l'adresse d'un ministre ou du Président sont restés sans effet; l'hostilité ou la confiance des Chambres ne peuvent ni diminuer, ni augmenter d'un jour la durée de leurs fonctions. Le Sénat adopta vainement une résolution de censure contre Jackson. Celui-ci en

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 282.

contesta vigoureusement la constitutionnalité, et lorsque, trois ans après, il trouva dans le Sénat une majorité dévouée, la résolution de censure fut effacée des procès-verbaux sur l'ordre du Sénat lui-même [1].

Une simple motion, votée par l'une ou l'autre Chambre et invitant le Président ou les ministres à suivre une ligne déterminée de conduite dans une circonstance donnée, n'entraverait évidemment en rien la liberté de ces derniers. Aussi le Congrès a-t-il plutôt tenté de prendre une autre voie. Pour assurer la mise à exécution de ses propres vues, il a parfois voté un bill imposant, soit au Président, soit à l'un ou l'autre ministre, l'obligation d'agir dans tel ou tel sens déterminé et prévoyant jusqu'aux moindres détails d'exécution. Moyen peu efficace encore dans les circonstances ordinaires : le Président, à moins qu'il n'ait contre lui une énorme majorité dans chacune des deux Chambres, peut arrêter tous ces bills par l'exercice de son droit de veto. Seul, Johnson a pu être maîtrisé par cet expédient. D'ailleurs, le fonctionnaire visé par une loi de ce genre pourrait peut-être refuser de s'y soumettre, en invoquant son inconstitutionnalité et en déférant ce bill coërcitif à la Haute Cour des États-Unis.

Il est donc permis d'affirmer que ni la Chambre, ni le Sénat, — ce dernier au moins en ce qui concerne la politique intérieure, — ne possèdent de sérieux moyens d'action sur la direction politique du gouvernement. Qu'il rencontre dans les Chambres une majorité d'adversaires ou une majorité d'amis, le Président conserve

1. — De Chambrun, *op. cit.*, pp. 130-134.

toujours la force de gouverner suivant ses propres vues. Sans doute, sa tâche sera facilitée, s'il peut compter sur l'appui du Congrès; sa politique pourra être entravée par l'hostilité de l'une ou de l'autre Chambre, s'il a besoin, pour la réaliser, de certaines modifications aux lois existantes. Mais son action dans l'ordre exécutif n'en demeure pas moins indépendante des fluctuations de la majorité parlementaire. La politique suivie est celle du Président et de son parti et non pas celle du parti prépondérant à la Chambre ou au Sénat. Sous l'empire du *spoils system*, tous les emplois publics sont conférés non pas aux adhérents de la majorité du Congrès, mais aux amis politiques du Président, et ni la Chambre, ni le Sénat en dehors des cas spéciaux où sa ratification est requise, n'ont le moyen de s'y opposer.

Cependant, si le pouvoir exécutif a conservé en grande partie son indépendance dans la détermination des principes et de la marche générale de sa politique, on ne peut dire que dans les détails de son action journalière il soit resté à l'abri de toute immixtion *congressionnelle*. Nous verrons que le droit de *patronage* du Président et des ministres est exercé en grande partie par les sénateurs et les représentants de leur parti. Dans la lutte incessante entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, à mesure que des relations de plus en plus fréquentes se sont nouées malgré la séparation constitutionnelle, l'indépendance de l'un et de l'autre a subi aussi certaines atteintes. C'est par l'intermédiaire des comités permanents du Congrès, nous l'avons vu, que se sont établis ces rapports ; c'est en agis-

sant sur eux que les chefs des départements exécutifs ont pu exercer quelque influence sur les travaux législatifs. Ce sont ces mêmes comités permanents qui, par un contrôle incessant, surveillent l'action des ministres et pèsent sur leur administration avec une autorité à laquelle l'influence des ministres sur la législation ne peut pas être comparée. L'établissement d'un nouveau comité permanent marque presque toujours une nouvelle atteinte portée à l'indépendance du pouvoir exécutif. Certains d'entre eux, d'ailleurs, et les plus importants, tels que les comités de dépenses et ceux de la marine et de l'armée, ne s'occupent que d'affaires administratives. Ils usent de leurs pouvoirs pour s'immiscer parfois dans l'administration même et ils en abusent jusqu'à faire perdre aux agents exécutifs une grande partie de leur temps [1].

Sans doute ces comités ne peuvent que surveiller les ministres et les interroger sur leurs actes ou sur leur conduite. Mais ils tiennent entre leurs mains le sort des lois ou des budgets, et le ministre qui, pour réaliser sa politique, a besoin souvent de mesures législatives et toujours d'un budget suffisant, est ainsi obligé de les ménager et de leur faire toutes sortes de concessions. Ces quelques hommes réunis en comité n'ont certes pas le droit de donner des ordres, ni d'agir par eux-mêmes; ils ne dirigent pas l'action administrative, mais ils peuvent singulièrement l'entraver, parfois même la guider au moyen des crédits dont ils déterminent les chiffres et des lois dont ils assurent le rejet ou l'adoption.

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 210.

M. le professeur Bryce voit même en eux « une seconde « réunion de ministres, devant lesquels les départe- « ments tremblent et qui, quoiqu'ils ne puissent ni nom- « mer, ni révoquer un maître des postes ou un doua- « nier, peuvent, par des mesures législatives, déterminer « la politique de la branche d'administration qu'ils con- « trôlent [1] ».

VII. — **Contrôle des Chambres sur l'Administration des Affaires étrangères** [2]. — La Constitution fédérale a apporté une exception importante au principe de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs, en érigeant le Sénat, dans certains cas spéciaux, en véritable conseil exécutif du Président. « Celui-ci aura le pouvoir, « de l'avis et du consentement du Sénat, de faire les « traités, pourvu que les deux tiers des sénateurs pré- « sents les approuvent. Et il proposera et, avec l'avis « et le consentement du Sénat, il nommera les ambas- « sadeurs, les autres ministres publics et les consuls, « les juges de la Cour suprême et tous les autres offi- « ciers des États-Unis à propos desquels il n'est pas « autrement disposé dans la présente et qui seront éta- « blis par la loi ; mais le Congrès peut attribuer par une « loi la nomination de tels officiers inférieurs qu'il juge « convenable, au Président seul, aux cours de justice « ou aux chefs des départements [3]. »

Nous n'examinerons pas ici le rôle que joue le Sénat

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 215.
2. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 137-143 ; — de Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux États-Unis*. pp. 238-257 ; — Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. II, pp. 324-338.
3. — Constitution, art. II, sect. 2.

dans le choix des fonctionnaires. La pratique a complètement modifié la portée de ses droits en cette matière, et nous aurons plus tard l'occasion d'étudier en détail tout ce qui touche à l'exercice du « patronage » et au recrutement du personnel administratif. Nous nous bornons ici à exposer le contrôle spécial du Sénat sur la politique extérieure.

En principe, la négociation des traités diplomatiques est entamée librement et spontanément par le Président ou, en son nom, par le secrétaire d'État. La direction de même que l'initiative des négociations appartiennent exclusivement au pouvoir exécutif; elles sont poursuivies d'après ses instructions par les ambassadeurs ordinaires ou par les envoyés extraordinaires des États-Unis. Mais lorsque le traité est conclu et signé, il doit être transmis au Sénat avec tous les documents nécessaires pour en apprécier la portée. Alors celui-ci le discute en séance secrète, le ratifie à la majorité des deux tiers de ses membres, ou le rejette, ou même l'amende indirectement, en subordonnant son approbation à la modification de telle ou telle clause.

Cependant le pouvoir exécutif ne peut, dans la pratique, se maintenir dans la voie strictement légale et user de ses droits jusque dans leurs dernières limites. La prudence lui commande de ne pas trop se prévaloir de son droit d'initiative, de s'informer parfois, avant d'agir, des dispositions du Sénat et surtout des vues du comité permanent des affaires étrangères. Le Sénat manifeste-t-il son désir de voir entamer des négociations avec telle puissance sur un objet déterminé, ou de voir des négociations déjà commencées dirigées dans tel ou tel

sens ? Ce sont là de simples vœux sans force légale, mais auxquels le ministre est moralement obligé d'obéir. D'autre part, poursuivre la conclusion d'arrangements dont le Sénat désapprouve les tendances, n'est-ce pas courir au-devant d'un échec certain et faire œuvre complètement inutile ?

Aussi le Président a parfois jugé bon de solliciter les conseils du Sénat sur des propositions discutées entre l'Union et les pays étrangers. Cette pratique, déjà inaugurée par Washington, fut reconnue conforme à la Constitution : il fut admis que le Président avait le droit d'exposer au Sénat, quand il le voulait, la situation de négociations diplomatiques engagées avec un gouvernement étranger et de demander son avis aussi bien sur un projet de traité que sur un traité déjà signé par les plénipotentiaires [1]. Des communications anticipées de ce genre ont encore eu lieu plusieurs fois depuis Washington, notamment en 1846, à propos du traité fixant les limites de l'Orégon et, sous le général Grant, à propos du règlement des indemnités dans l'affaire de l'Alabama.

Toutefois le Président n'use de ce procédé que dans des circonstances extraordinaires, car il possède un moyen plus simple de s'assurer des dispositions du Sénat. Il informe en particulier les sénateurs les plus influents, et particulièrement ceux qui font partie du comité des affaires étrangères, des progrès des négociations en cours. « Il tâte ainsi le pouls du Sénat et prévoit quelle espèce « d'arrangement il peut espérer lui faire sanctionner,

1. — Story, *op. cit.*, vol. II, p. 336.

« tandis qu'en même temps il maintient la bonne entente « entre lui et ses coadjuteurs [1]. »

« Le projet de traité ou le traité lui-même une fois « arrêté ou conclu, le Président en transmet le texte « au Sénat ; il y joint un message explicatif et bien « souvent des pièces à l'appui, par exemple, la corres- « pondance diplomatique échangée pendant les négocia- « tions. Dès que ces documents sont remis au Sénat, « celui-ci entre en séance secrète et, sur la demande « du président du comité des affaires étrangères, toute « la question est référée à ce comité [2]. »

Le comité des affaires étrangères se distingue entre tous les autres par sa stabilité et par la valeur personnelle de ses membres. Les hommes les plus éminents du Sénat sont choisis pour le composer et sont régulièrement réélus. Il est généralement présidé par un homme d'État de premier ordre, qui conserve ses fonctions tant que dure son mandat de sénateur, quelles que soient les fluctuations de la majorité. L'esprit de parti ne joue, d'ailleurs, qu'un rôle insignifiant dans les questions de politique extérieure. Les sénateurs étudient les traités avec impartialité, ils cherchent à se rendre un compte exact de leur portée et de leur valeur, en évitant, autant que possible, de se laisser influencer dans leurs votes par des considérations de parti ou par des sentiments d'hostilité envers le Président [3]. S'il en était autrement, tous les traités courraient grand risque d'être rejetés ; car il est plus que rare qu'un

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 140.
2. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 248.
3. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 251.

groupe dispose d'une majorité des deux tiers des voix.

Le comité des affaires étrangères procède immédiatement à l'étude du traité qui lui est soumis, avec l'aide des documents communiqués par le pouvoir exécutif. Presque toujours il s'adresse au secrétaire d'État pour obtenir des explications complémentaires . Celui-ci répond parfois par un rapport écrit; mais, le plus souvent, il se rend au sein du comité, y expose le but et les résultats probables du traité, en montre les avantages et le défend au besoin contre les attaques de l'un ou de l'autre membre. Lorsqu'il se trouve suffisamment éclairé, le comité vote sur les conclusions à prendre et nomme son rapporteur, — ordinairement le président, — qui sera chargé de les défendre devant le Sénat.

Le rapport fait au nom du comité conclut, soit à la ratification pure et simple, soit au rejet complet du traité, soit aussi à l'adoption de certains amendements qui devront faire l'objet de nouvelles négociations avec la puissance étrangère. Il peut également ne contenir aucune conclusion, exposer impartialement les raisons pour et contre et laisser entièrement au Sénat le soin de décider. Parfois enfin le comité ne présente aucun rapport avant l'expiration du délai spécifié pour la ratification définitive du traité et le Sénat n'use pas de son droit de réveiller le comité de sa torpeur. Par ce moyen s'éteignent tout doucement les questions irritantes qui auraient pu susciter de graves conflits [1].

La discussion s'ouvre devant le Sénat en l'absence

1. — De Noailles, *Cent ans de République*, vol. I, p. 372.

du secrétaire d'État et de tout membre du pouvoir exécutif. Celui-ci ne peut espérer voir sa politique exposée et défendue avec autorité que si le comité conclut à la ratification du traité ; dans ce cas le rapporteur devient en quelque sorte le représentant du gouvernement. Mais si le comité conseille le rejet du traité, le rapporteur n'est plus que le simple organe de ses collègues et, loin d'être le représentant du pouvoir exécutif, il en devient le plus redoutable adversaire.

Le Sénat se laisse généralement guider par l'opinion de son comité des affaires étrangères et il est rare qu'il n'en approuve pas les conclusions. Le pouvoir exécutif, au contraire, n'a sur lui aucun moyen d'action sérieux. Le général Grant, qui se distingua cependant par sa popularité et par sa grande autorité, eut lui-même l'occasion d'en faire l'expérience. Il avait négocié et signé un traité annexant aux États-Unis la République Dominicaine et, par un protocole séparé, il s'était engagé personnellement à user de toute son influence pour obtenir la ratification du Sénat. Mais tous ses efforts restèrent sans résultat et il dut abandonner son projet d'annexion. Le Sénat rejeta même un jour un autre traité dont l'exécution avait été commencée en vue de peser sur sa décision. Le Danemark avait cédé aux États-Unis deux petites îles des Antilles, Saint-Thomas et Saint-Jean ; le traité n'avait pas encore été soumis au Sénat américain, que les populations avaient déjà été consultées et que, sur un plébiscite favorable à l'annexion, le roi de Danemark avait délié ses sujets du serment de fidélité. Le gouvernement danois eut beau protester et invoquer les principes du droit des

gens; le Sénat répondit « qu'il tenait de la Constitution « des droits que nul ne pouvait compromettre [1] ».

Le traité, une fois approuvé par le Sénat, doit encore être signé par le Président. Simple formalité, semble-t-il, puisque celui-ci n'aurait pas déposé devant le Sénat un traité qu'il n'avait pas l'intention d'approuver plus tard. Cependant il aurait le droit de refuser sa sanction s'il avait changé d'avis ; la décision du Sénat n'est pour lui qu'un conseil ou une autorisation de signer le traité. En 1807, Jefferson rejeta ainsi un traité déjà ratifié par le Sénat.

Le comité des affaires étrangères étend son action bien au delà de la ratification des traités. Toutes les relations internationales sont plus ou moins soumises à son influence ; il joue dans la politique extérieure un rôle des plus important, qu'il doit tant aux droits constitutionnels du Sénat qu'à la haute valeur et à la stabilité de ses propres membres. Le président de ce comité est plus exactement qu'aucun autre de ses collègues une sorte de second ministre, en relations continuelles avec le secrétaire d'État, tenu perpétuellement par celui-ci au courant de la situation politique et lui donnant sur toutes choses des conseils qui sont souvent écoutés. Car avec des capacités au moins égales, il a presque toujours sur le secrétaire d'État le double avantage d'une expérience plus longue et d'une autorité mieux assise sur le Sénat. Quelquefois même on a pu dire que le véritable ministre des affaires étrangères était le président de ce comité : tel fut notamment le

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 242.

rôle que joua pendant une longue période M. Sumner. Si la politique de neutralité extérieure des États-Unis a été fondée par le président Washington, le comité permanent du Sénat a fortement contribué à la maintenir [1].

Ainsi, quoique légalement le secrétaire d'État soit tout à fait indépendant du Sénat et de son comité dans toutes les affaires qui ne doivent pas aboutir à un traité, il se trouve moralement forcé de marcher toujours d'accord avec lui. C'est au pouvoir exécutif qu'il appartient sans doute de déterminer la politique à suivre; mais, en fait, il ne peut se dispenser d'obéir à l'impulsion du comité sénatorial. Dès qu'un incident quelconque se présente, le ministre s'empresse de l'en avertir, ou du moins de consulter son président.

Dans toute l'administration des affaires étrangères le Sénat est donc le conseil vigilant et prépondérant qui contrôle et guide l'action du pouvoir exécutif. Cette mission le distingue de toutes les autres assemblées législatives. La Chambre des représentants, au contraire, intervient à peine dans ce domaine: son approbation n'est requise que pour les déclarations de guerre et la délivrance des lettres de marque. Bien plus, on admet que les traités peuvent modifier les lois sans devoir être soumis à sa ratification. Une fois acceptés par le Sénat et promulgués par le Président, ils ont absolument la même valeur que toute loi quelconque; les clauses d'un

1. — « Si les États-Unis n'étaient pas résolus à maintenir leur politique de neutralité et d'abstention, le rôle que le Sénat remplit relativement à la ratification des traités paralyserait toute la politique étrangère du gouvernement. » De Chambrun, *op. cit.*, p. 244.

traité abrogent, par conséquent, toutes les dispositions contraires des lois antérieures [1].

Mais, d'autre part, on pense généralement que les traités doivent respecter scrupuleusement la Constitution fédérale et qu'ils ne peuvent donc enlever aux divers organes du gouvernement les droits qu'elle leur a conférés [2]. Ainsi, puisque la Constitution a réservé au Congrès le droit d'imposer toutes les taxes directes ou indirectes, les traités de commerce qui déterminent les droits de douane ou qui restreignent la liberté des États-Unis dans l'établissement des taxes d'importation, doivent être votés par les deux Chambres dans les formes des lois ordinaires. Les plénipotentiaires des États-Unis ont toujours soin, d'ailleurs, de stipuler que les traités de ce genre n'entreront en vigueur qu'après avoir été ratifiés par le pouvoir législatif [3]. De même un traité stipulant une somme d'argent à payer par les États-Unis, ne peut être exécuté tant que le Congrès n'a pas voté les crédits nécessaires pour effectuer le paiement. Des difficultés se sont parfois élevées à ce sujet, déjà même sous Washington; mais toujours le Congrès, après avoir revendiqué hautement ses droits, a fini par accorder les sommes demandées [4].

Ces droits restreints à quelques objets spéciaux ne peu-

1. — Von Holst, *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*, p. 109.
2. — Nous ne faisons qu'exposer la doctrine généralement admise en Amérique, sans vouloir prétendre que la distinction faite entre les lois ordinaires et les autres actes spécialement rangés par la Constitution dans la compétence du pouvoir législatif, repose sur une base juridique bien solide, à l'abri des attaques d'une critique approfondie.
3. — Von Holst, *op. cit.*, p. 110.
4. — De Chambrun, *op. cit.*, pp. 252-255.

vent évidemment donner à la Chambre des représentants une grande influence sur la direction de la politique extérieure. Comment pourrait-elle juger les questions de cette nature? Elle n'a à sa disposition aucun moyen d'information, le pouvoir exécutif la laisse absolument dans l'ignorance de ce qui se passe et elle n'a pas le droit d'exiger la communication des documents diplomatiques. Elle peut sans doute voter certaines résolutions invitant le gouvernement à suivre telle ligne politique, à engager telles ou telles négociations. Mais ce sont là de simples vœux dont le Président peut ne tenir aucun compte et auxquels il n'attachera en effet aucune importance, tant qu'il se sentira appuyé par le Sénat [1]. En 1864 la Chambre des représentants adopta à l'unanimité une résolution déclarant que les États-Unis ne pouvaient rester simples spectateurs des événements du Mexique, ni reconnaître un gouvernement monarchique qui s'établissait en Amérique sur les ruines d'un gouvernement républicain et sous les auspices d'une puissance européenne. Le secrétaire d'État s'empressa de faire donner au gouvernement français l'assurance qu'un vote de la Chambre ne pouvait avoir aucune action sur la politique extérieure de l'Union. Dans la session suivante, une nouvelle résolution fut adoptée pour revendiquer le droit de la Chambre de donner son avis sur la direction des affaires étrangères. Mais cette agitation n'eut aucun résultat pratique et le pouvoir exécutif continua d'agir en toute liberté.

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 68.

# CHAPITRE IV

## LES MINISTRES ET L'ADMINISTRATION

**I. — Compétence de l'Administration fédérale**[1]. — Les fonctions du pouvoir exécutif fédéral sont limitées à l'administration et à la protection de certains intérêts que la Constitution énumère et que les Américains appellent les intérêts nationaux. Elles peuvent être distinguées en quatre groupes, suivant qu'elles concernent les rapports de l'Union avec les puissances étrangères, avec les États confédérés, avec les citoyens des États-Unis, ou qu'elles constituent pour le gouvernement fédéral autant de moyens accessoires, mais indispensables à l'accomplissement de sa mission et au maintien de son autorité.

I. — Le pouvoir exécutif est chargé de diriger les relations avec les pays étrangers et de pourvoir à la protection des intérêts américains en dehors du territoire national. Le Président reçoit les ambassadeurs et autres ministres publics, ainsi que les officiers diplomatiques et consulaires des autres puissances. Il nomme, avec le consentement du Sénat, les ambassadeurs, les ministres et les consuls, et leur donne la mission d'aller représenter à l'étranger le gouvernement des États-Unis.

---

1. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, pp. 432-452; — de Chambrun, *Le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, pp. 275-291.

Par l'intermédiaire de ces agents, il entretient les rapports avec les gouvernements étrangers, leur fait et reçoit d'eux toutes les communications utiles. Il dirige les négociations pour la conclusion des traités internationaux, quel que soit leur objet; mais il doit les faire ratifier par le Sénat à la majorité des deux tiers des voix. Lorsque les traités sont définitivement conclus, c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'en assurer l'exécution loyale et complète et de décider toutes les mesures nécessaires à cet effet.

II. — Avant de prendre possession du pouvoir, le Président jure solennellement « de sauvegarder, de « protéger et de défendre la Constitution des États- « Unis [1]. » Parmi les devoirs que cette Constitution lui impose, il faut relever celui de veiller « à ce que les « lois soient fidèlement exécutées ».

Le Président n'exerce pas une sorte de tutelle générale sur la gestion des gouvernements locaux. Ceux-ci sont restés complètement indépendants dans la sphère des intérêts dont la protection leur a été laissée. Que ces intérêts soient bien ou mal administrés, peu importe. Le gouvernement fédéral doit rester absolument impassible, tant que la Constitution des États-Unis n'a pas été violée. Celle-ci, en effet, a strictement limité et précisé les cas où il a le droit et le devoir d'agir sur les pouvoirs locaux. D'abord il peut et doit défendre contre eux ses pouvoirs constitutionnels, réprimer, par exemple, la sécession et la révolte des États contre l'autorité de l'Union, empêcher la formation de ligues entre

1. — Constitution, art. II, sect. 1.

les États, arrêter toute immixtion de leur part dans les domaines qui lui sont réservés. Il est aussi chargé de réprimer certains abus que pourraient commettre les autorités locales, tels que l'esclavage ou l'inégalité des citoyens basées sur la race. Enfin la Constitution lui a imposé certains devoirs de protection vis-à-vis des États. « Les États-Unis doivent garantir à chaque État de « cette Union une forme républicaine de gouvernement « et défendre chacun d'eux contre l'invasion; ils doi- « vent aussi, sur la demande de la législature ou, en « son absence, sur celle de l'exécutif, le protéger con- « tre la violence intérieure [1]. »

La garantie d'une forme républicaine de gouvernement est tout aussi bien une mesure de police qu'une mesure de protection; car elle a été principalement établie en faveur de l'Union. Quand le gouvernement d'un État cesse-t-il d'être républicain? C'est le Congrès fédéral qui seul peut juger cette question. De même, c'est à lui qu'il appartient d'ordonner les mesures à prendre pour renverser ce gouvernement non républicain. Le Président doit simplement pourvoir dans ce cas à l'exécution des décisions du Congrès, avec l'aide des troupes fédérales et des milices des États voisins. Mais « si une « insurrection éclatait dans l'un des États et si elle y ren- « versait le gouvernement républicain, il serait évidem- « ment du devoir du Président d'agir sans délai; c'est « lui qui aurait d'abord à parer au danger et à rétablir « l'ordre. Toutes les forces des États-Unis sont placées

1. — Constitution, art. II, sect. 4.

à sa disposition; à lui de savoir quel emploi il de-
« vrait en faire [1]. »

Le devoir de protection contre la violence intérieure vise les insurrections qui peuvent se produire dans l'un ou l'autre État. Sur l'appel des autorités locales, le Président des États-Unis donne ordre aux troupes fédérales ou aux milices des États voisins de réprimer les troubles [2]. Toutefois, avant d'agir, il a le droit d'apprécier si les circonstances justifient son intervention. Souvent aussi en cas d'insurrection se présente une question délicate: deux pouvoirs rivaux se sont constitués dans l'État et, avant d'apporter à l'un ou à l'autre l'appui des forces militaires de l'Union, le Président doit rechercher et décider lequel possède l'autorité légitime.

Le gouvernement fédéral, trouvant ainsi son action directe sur les États limitée à certains cas tout à fait extraordinaires, n'a pas besoin d'exercer sur eux une surveillance attentive et constante. Aussi ne trouve-t-on pas la moindre trace d'organes ou d'agents administratifs, spécialement chargés de veiller aux rapports entre l'Union et les États. Le Président n'est représenté par aucun fonctionnaire auprès des législatures et des gouverneurs des États. A Washington même on chercherait vainement un ministre investi particulièrement de la mission de diriger les relations du pouvoir fédéral avec les pouvoirs locaux.

III. — L'autonomie des États, la liberté individuelle

---

1. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 282.
2. — Voir les exemples d'intervention fédérale. Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 139

et le principe de *self-government* partout largement appliqué restreignent singulièrement les droits de l'autorité fédérale dans l'administration intérieure des États-Unis. C'est au gouvernement de chaque État qu'il appartient de veiller à la protection de ces intérêts multiples qui forment généralement la part la plus importante des fonctions d'un gouvernement, sans qu'ils soient aucunement soumis, comme nous l'avons vu, à la tutelle des pouvoirs fédéraux. La compétence de ceux-ci se trouve donc restreinte, soit au gouvernement de certaines portions du territoire national, non englobées dans l'un ou l'autre État, soit à l'administration de quelques intérêts spéciaux que la Constitution leur a confiés.

A côté et en dehors des États, certaines parties du territoire des États-Unis sont gouvernées par des délégués de l'autorité fédérale. Ce sont :

1. — Le district de Colombie, composé de la ville de Washington, siège du gouvernement fédéral — et d'un petit territoire adjacent — soixante-dix milles carrés. — Il est entièrement administré, par trois commissaires nommés par le Président, sans aucune intervention d'un pouvoir local quelconque. La ville de Washington n'a pas même d'organisation municipale.

2. — Les territoires organisés, actuellement au nombre de quatre : Utah, Arizona, New-Mexico et Oklahoma. Ces territoires jouissent dans une certaine mesure du *self-government* : ils ont un pouvoir législatif élu, dont la compétence est, en principe, aussi étendue que celle des législatures d'État, mais qui reste entièrement subordonné au Congrès fédéral. Tous les fonc-

naires de l'ordre exécutif jusqu'au gouverneur, qui est armé du droit de veto sur les décisions de la législature, et tous les membres des cours de justice sont nommés par le Président des États-Unis.

3. — Les deux territoires de l'Alaska et de l'Arkansas, habités presque exclusivement par des Indiens et n'ayant que des institutions locales.

Quant à l'ingérence du pouvoir exécutif fédéral à l'intérieur même des États, elle se borne à la protection de certaines relations commerciales et économiques. Avant tout se distingue par son importance l'administration du domaine fédéral, c'est-à-dire, des innombrables terres publiques que le gouvernement distribue aux colons ou concède aux compagnies de chemins de fer. Ensuite le Président et ses ministres ont à procurer l'exécution de certaines lois concernant :

1. — Le commerce entre États; ceci a permis au gouvernement fédéral d'étendre son contrôle sur les compagnies de chemins de fer.

2. — Le commerce avec les tribus indiennes; sous prétexte de commerce, le Congrès et le pouvoir exécutif repoussent de jour en jour plus loin dans leurs « réserves » les malheureux Indiens.

3. — La frappe de la monnaie et la circulation monétaire et fiduciaire.

4. — Les poids et mesures.

5. — La protection des droits des auteurs et inventeurs et, par conséquent, la délivrance des brevets.

IV. — Le gouvernement fédéral doit rester dans l'accomplissement de sa mission absolument indépendant des gouvernements des États, et pour cela il faut qu'il

ait sous sa main tous les moyens d'action et de contrainte. Il y a donc une armée et une marine nationales, levées et entretenues d'après les volontés du Congrès, administrées et commandées par le Président et par ses délégués. De même encore le Congrès peut ordonner la perception de taxes et d'impôts qui est effectuée entièrement par des fonctionnaires de l'Union placés sous la direction spéciale d'un ministre, le secrétaire du Trésor. Enfin, à côté des cours de justice instituées par les États, il y a des cours fédérales, dont les membres nommés par le Président ont à juger certaines causes civiles à raison soit de leur nature, soit de la qualité des parties, et à punir les auteurs des crimes et délits commis en violation des lois de la Confédération.

En résumé, la mission du pouvoir exécutif fédéral se borne à la direction des relations extérieures, à l'exercice de certains droits de police et de quelques devoirs de protection vis-à-vis des États, au gouvernement de certaines parties du territoire fédéral en dehors des États, à l'administration des postes et des terres publiques, à la protection de certains intérêts commerciaux ou économiques, à l'administration de l'armée, de la marine et de la trésorerie nationales, et au maintien des cours de justice fédérales.

En dehors de là le Président et ses ministres n'ont aucun rôle à remplir. Ils n'ont à s'occuper, ni de la police intérieure, ni des travaux public, à l'exception des routes postales et militaires. Toutefois le Congrès vote chaque année des sommes importantes pour l'amélioration des ports et des cours d'eau. La police intérieure

est exercée par les autorités locales : le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, la protection des personnes et des propriétés ne rentrent pas dans les attributions du pouvoir fédéral, et celui-ci ne peut intervenir qu'en cas de révolte ou d'insurrection grave. C'est également aux cours de justice des États qu'il appartient de réprimer les crimes et les délits de droit commun ; la compétence des magistrats fédéraux se borne à la punition de certains crimes et délits commis soit envers l'Union elle-même, soit envers les représentants des puissances étrangères, soit en dehors du territoire des États, soit en violation des lois fédérales.

Si l'on considère que l'armée et la marine se recrutent exclusivement par des engagements volontaires, que les ressources actuelles du Trésor national se composent uniquement de taxes d'importation et de droits d'accise, on voit immédiatement que les rapports entre les habitants et les fonctionnaires fédéraux sont extrêmement limités, et l'on comprend qu'un citoyen des États-Unis puisse, durant le cours d'une longue existence, ne pas se trouver une seule fois en relation avec aucun agent fédéral, autre que les employés des postes.

II. — **Le Pouvoir réglementaire.** — Parmi les prérogatives du Président qu'énumère la Constitution des États-Unis, nous ne trouvons pas le droit de porter des règlements et nous chercherions en vain une étude ou une mention de ce pouvoir dans les travaux des jurisconsultes américains. Que le Président possède ou non, en théorie, des droits de réglementation plus ou moins

étendus, en fait, il n'exerce pas de semblable pouvoir et il se trouverait dans l'impossibilité de l'exercer, s'il y prétendait.

Les lois américaines prévoient, en effet, jusqu'aux plus petits détails d'exécution; le Congrès règle avec une minutie extrême toute l'organisation administrative énumérant le nombre des employés attachés à chaque bureau, fixant le traitement, la compétence et les devoirs de chacun d'eux, s'acharnant à prévoir et à déterminer dans tous les cas la marche à suivre par les agents exécutifs. Cependant le Président et les ministres peuvent, quoique les dispositions légales rendent souvent pareille œuvre inutile, envoyer à leurs fonctionnaires des instructions générales, que ceux-ci devront exécuter, si elles ne sont pas contraires aux lois [1]. Le Président peut aussi adresser au peuple même des proclamations solennelles pour lui rappeler l'observation de la Constitution et des lois. En 1793, Washington lança une proclamation de ce genre pour ordonner aux citoyens américains le respect de la neutralité envers l'Angleterre et leur défendre tout acte d'hostilité. Cette mesure fut vivement attaquée comme inconstitutionnelle; mais elle fut approuvée par les deux Chambres du Congrès et les jurisconsultes en reconnurent plus tard la constitutionnalité. « Il semble entièrement inutile, dit Story, de passer en revue les arguments de « la controverse, puisque le bon sens de la nation a « accepté l'exercice de ce droit, comme un de ceux qui « appartiennent naturellement au pouvoir exécutif. Si

1. — W. Elmes, *The executive Departments of the United States*, p. 15.

[illegible]

II. — [illegible]

[illegible] de son domaine il n'y avait point de place pour l'application des principes de décentralisation. Le pouvoir exécutif central conserva le monopole des nominations aux emplois civils fédéraux, avec le droit de révoquer à sa guise tous les fonctionnaires.

Il était facile de prévoir que les hommes investis d'un tel pouvoir ne tarderaient pas à en abuser, soit dans

1. — Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. II, p. [illegible]

2. — Bryce, *The American Commonwealth*, vol. II, pp. [illegible]; de Chambrun, *le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, pp. [illegible]; Story, *Commentaries on the Constitution*, vol. II, pp. [illegible]; Lalor, *Cyclopædia of political Science*, vol. I, v° *Civil Service Reform*; vol. III, V[is] *Patronage, Promotion, Removals from Office, Spoils System, Term and Tenure of Office*.

leur propre intérêt, soit dans l'intérêt de leur parti. Sans doute les nominations aux emplois supérieurs étaient soumises à la ratification du Sénat. Mais une assemblée politique n'était pas faite pour arrêter cette évolution naturelle qui devait aboutir à la subordination complète de l'administration à la politique, et dont elle devait recueillir elle-même en partie les bénéfices.

L'introduction du *spoils system* dans l'administration fédérale remonte à la présidence du général Jackson en 1828. Son entrée à la Maison Blanche fut marquée par la première hécatombe de fonctionnaires; les intérêts purement politiques et la faveur personnelle devinrent pour lui les premiers titres à l'obtention des fonctions publiques. Le système avait pris naissance à New-York et en 1832 un sénateur de cet État, M. Marcy, le résumait en quelques mots qui sont restés légendaires « *To the victor belong the spoils.* » Au vainqueur les dépouilles!

Depuis lors, le principe a été mis en pratique par tous les partis et par tous les hommes qui se sont succédé au pouvoir, et cela, on peut le dire, sans opposition sérieuse jusqu'en ces derniers temps. Malgré les réformes partielles tentées depuis quelques années, le *spoils system* reste debout. La capacité, l'expérience, l'intégrité ne sont ni les seuls, ni même les principaux titres à l'obtention des emplois publics. Le Président et les ministres ont bien moins souci d'assurer le fonctionnement régulier des services administratifs que de récompenser et d'activer le zèle de leurs adhérents.

Le principe de la « rotation » des offices n'est lui-

même que la conséquence et le complément du *spoils system*. Non seulement les mœurs autorisent l'usage fréquent et non justifié du droit de révocation, mais l'instabilité des fonctions publiques a même été inscrite dans la loi. Dans les premiers temps de l'Union, les agents étaient nommés à vie : aucun terme déterminé n'était assigné à l'exercice de leur mission et le droit de révocation n'était exercé que bien rarement et pour de justes causes [1]. En 1820, un bill réduisit au terme fixe de quatre ans la durée d'un certain nombre de charges parmi les plus importantes. Mais ce bill resta sans effet jusqu'en 1828, Monroë, John Quincy Adams et leurs ministres prenant soin de renouveler les commissions des fonctionnaires à leur expiration. Jackson, au contraire, commença par déclarer dans son message que la rotation des offices est un principe inhérent au gouvernement républicain et démocratique. Dès lors toutes les fonctions devinrent réellement temporaires; le droit de révocation largement exercé vint suppléer au manque d'un terme fixe pour les emplois inférieurs.

Jackson a fait école en Amérique. Sa théorie a été naturellement acceptée avec enthousiasme par les politiciens dont elle flattait les passions et les intérêts, et qui se sont évertués à la répandre dans les masses populaires. Celles-ci voient aujourd'hui dans la rotation des offices une conséquence du principe d'égalité si cher à tous les

1. — Ainsi on compte seulement neuf révocations sous Washington (8 ans), neuf sous John Adams (4 ans), trente et une sous Jefferson (8 ans), qui retira leurs fonctions à un certain nombre de personnes nommées hâtivement par J. Adams dans les derniers jours de son mandat, et enfin seize seulement pendant les vingt années que durèrent les présidences de Madison, de Monroë et de J. Quincy Adams.

Américains; car seule elle donne à chacun une chance égale d'acquérir une portion du pouvoir et les bénéfices pécuniaires qui y sont attachés. Cette instabilité dans les fonctions publiques est aussi considérée comme plus conforme à l'esprit républicain; car elle stimule chez les citoyens l'ambition louable de servir leur pays, et elle empêche la formation de cette classe routinière et arrogante des bureaucrates qui, serviteurs de la nation, ne tardent pas à en devenir les maîtres [1]. Mais derrière toutes ces belles raisons imaginées pour capter la confiance du peuple, se cachent l'esprit de parti et l'avidité insatiable des politiciens. Depuis que l'exemple en a été donné par Jackson, chaque parti a voulu faire coopérer l'administration à la préparation de ses propres succès, disposer à sa guise et dans son propre intérêt de l'autorité, de la force et des bénéfices que donnent les fonctions publiques. Dès qu'un nouveau parti arrive à la présidence, il révoque en masse tous les fonctionnaires unanimement attachés au parti adverse, afin de faire place à ses adhérents et à ses créatures. En dehors même de cet intérêt politique, chaque Président se trouve obligé de récompenser les services rendus dans la dernière campagne électorale et de satisfaire les ambitions de ses amis et de ses partisans. Si la présidence ne fait que changer de titulaire sans cesser d'appartenir au même parti, le personnel administratif n'en est pas moins fortement bouleversé. Dans ce cas, les révocations sont généralement moins nombreuses, mais les renouvellements de commissions sont tout

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. II, p. 483.

aussi rares [1]. Ceux qui ont recueilli pendant un certain temps le bénéfice des fonctions publiques doivent en abandonner à d'autres les profits. Il n'est pas juste, disent les politiciens, qu'ils jouissent trop longtemps du salaire attaché à leurs fonctions; ils doivent faire place à de nouveaux venus, afin que chacun puisse en profiter tour à tour [2].

Ce jeu des influences politiques dans l'administration et la rotation des offices ne permettent évidemment pas la constitution d'un corps administratif fortement organisé, expérimenté, renfermé dans sa mission exécutive, soumis à une discipline fixe, et trouvant dans cette discipline même et dans son expérience la force d'une certaine indépendance. Il n'y a pas aux États-Unis d'administrateurs de carrière; on n'y rencontre pas de ces fonctionnaires qui, après avoir débuté par les degrés inférieurs de l'administration, s'élèvent peu à peu jusqu'aux premiers rangs, grâce à leurs capacités et aux services rendus à la chose publique. Hier, ils

1. — C'est ainsi que les agents et employés nommés sans terme fixe conservent souvent leurs fonctions durant huit à douze ans. La durée moyenne du mandat semble encore plus élevée pour ceux qui l'ont obtenu après concours. Lalor, *Cyclopædia of political Science*, vol. II, p. 904.

2. — Voici à ce sujet un fait récent, tout à fait caractéristique. Le directeur des postes de la ville de New-York, républicain nommé sous le président Arthur, avait été maintenu par le président Cleveland, à cause des aptitudes spéciales qu'il avait montrées dans l'exercice de ses fonctions. Et cependant l'élection d'un président républicain a valu sa révocation à ce fonctionnaire républicain qu'avait conservé un président démocrate. La place, une des plus importantes et des mieux rétribuées de l'administration des postes, était enviée par plusieurs politiciens qui avaient montré beaucoup de zèle dans la campagne électorale. Les grands journaux républicains demandèrent la révocation du maître des postes, « parce qu'il avait occupé la place assez « longtemps, » et le Président dut céder.

étaient dans la vie civile; ils sont entrés directement. les uns dans les premiers, les autres dans les derniers rangs, d'après la mesure des services qu'ils avaient rendus à leur parti, ou suivant le degré d'influence de leur patron. Une fois en possession de quelque fonction, ils ne s'attendent pas à la conserver indéfiniment; ils savent que, dans quatre ans, dans huit ans, dans douze ans tout au plus, ils devront faire place à d'autres quémandeurs qui attendent toujours leur récompense.

Le danger et les inconvénients d'un tel système sont encore aggravés par la façon dont se préparent et se décident les nominations aux emplois publics. Il semble à première vue que le Président et les ministres, conscients de leur responsabilité, éviteront au moins les choix manifestement abusifs. En fait, cette dernière sauvegarde elle-même a presque entièrement disparu : la responsabilité est inséparable de la liberté d'action, et il est rare que le Président et les ministres puissent choisir ceux qu'ils croient les plus dignes.

« Le Président, dit la Constitution fédérale, propo-
« sera et, de l'avis et du consentement du Sénat, nom-
« mera les ambassadeurs, les autres ministres publics
« et les consuls, les juges de la cour suprême, et tous
« les autres officiers des États-Unis, dont la nomination
« n'est pas autrement réglée par la présente Constitu-
« tion et qui seront institués par une loi; mais le Con-
« grès peut par une loi attribuer la nomination de tels
« officiers inférieurs qu'il juge convenable, au Président
« seul, aux cours de justice et aux chefs des départe-
« ments 1. »

1. — Constitution, art. II, sect. 2.

Usant de ce pouvoir, le Congrès a laissé aux cours de justice la nomination de leurs greffiers ; ce sont les seuls emplois soustraits à l'autorité du pouvoir exécutif. Les ministres ont obtenu le droit de choisir les employés attachés aux bureaux de leurs départements à Washington et les employés inférieurs des services qu'ils dirigent. Dans toutes les administrations la nomination aux fonctions importantes est restée entre les mains du Président et presque toujours sous le contrôle du Sénat. Le droit de nomination du Président s'étend à environ trois mille cinq cents offices, dont plus de deux mille places de *postmasters* et environ six cents postes d'inspecteurs ou collecteurs des douanes.

Les auteurs de la Constitution croyaient ne donner au Sénat qu'un simple droit de veto sur les nominations faites par le Président ; ils voulaient par ce moyen empêcher celui-ci d'abuser de son droit de « patronage » en faveur de son ambition ou de ses intérêts personnels et aussi, dans une certaine mesure, prévenir les mauvais choix. Mais cette intervention du Sénat a bientôt changé de caractère et n'a jamais atteint son but. Elle n'a pas empêché l'établissement du *spoils system*, elle l'a bien plutôt consacré et complété. Au simple exercice du droit de veto s'est substituée une action plus directe sur le choix des fonctionnaires, et le Président s'est trouvé finalement réduit « à signer humblement les nominations décidées à l'avance par les « sénateurs [1] ».

S'agit-il, en effet, de donner un titulaire à un emploi

1. — De Noailles, *Cent ans de République*, vol. I, p. 382.

qui doit s'exercer à l'intérieur d'un État, par exemple un *postmaster*, un collecteur des douanes, le choix est fait par les sénateurs de cet État, pourvu, bien entendu, qu'ils appartiennent au parti présidentiel. Le Président ne peut éviter de les consulter et se trouve même obligé de suivre leurs avis. S'il tente de se soustraire à cette tutelle, il court grand risque de voir tous les sénateurs de son parti se liguer contre lui et refuser leur approbation à ses nominations. Car tous ayant le même intérêt à sauvegarder l'autorité de chacun dans les affaires de son propre État, ils s'assurent mutuellement le succès de leurs candidats ; c'est là une pratique érigée en système et qui a reçu un nom : la courtoisie du Sénat [1]. Lorsque les deux sénateurs d'un État sont rangés parmi les adversaires du Président, celui-ci redevient libre, au moins vis-à-vis du Sénat; car nous verrons bientôt qu'à défaut de l'influence sénatoriale il devra souvent céder à d'autres pressions.

S'agit-il, au contraire, de fonctions à exercer en dehors des États, par exemple, dans le corps diplomatique ou consulaire ou dans les territoires, le Président se trouve obligé de combiner ses nominations de façon à satisfaire les divers groupes de son parti, et de répartir les emplois entre les citoyens des diverses parties des États-

1. — Un jour le président Garfield refusa d'accepter le candidat présenté par un sénateur de New-York, et il eut l'heureuse chance de sortir victorieux de la lutte. Les deux sénateurs de New-York donnèrent leur démission en guise de protestation et se représentèrent devant la législature de l'État. Mais une fraction du parti républicain qui leur était hostile parvint à faire élire d'autres sénateurs avec l'appui du parti démocrate.

Unis [1]. Il faut aussi qu'il ait soin de choisir des personnes acceptées par les sénateurs de leur propre État, si ces derniers sont au nombre de ses partisans. Ainsi en 1889 le président Harrison a vu le Sénat repousser le candidat présenté par lui à l'ambassade de Berlin, parce que celui-ci, rédacteur d'un journal de Cincinnati, avait autrefois mené une campagne assez vive contre les sénateurs républicains de l'Ohio.

Que le parti présidentiel dispose de la majorité au Sénat ou qu'il y soit en minorité, peu importe : ce système est également pratiqué. Ceci paraît étrange et l'on peut se demander comment il se fait qu'une majorité d'opposition ne profite pas de sa supériorité pour créer des embarras au Président et le forcer tout au moins à partager les bénéfices du patronage. Comment, ayant le pouvoir de soulever des difficultés, n'en use-t-elle pas? C'est que ces petites querelles ne peuvent avoir aucun résultat et que les Américains sont trop pratiques pour s'engager sérieusement dans une lutte à laquelle ils n'auront probablement rien à gagner. La majorité républicaine qui avait tenté de faire opposition au président Cleveland a vu bien vite l'inutilité de ses efforts. Le monopole des fonctions publiques est considéré, en effet, comme le prix de la victoire dans l'élection présidentielle : c'est là un principe entré dans l'esprit de la nation et auquel les sénateurs adversaires du Président doivent se soumettre. Pourquoi d'ailleurs refuseraient-ils leur approbation aux candidats imposés

1. — Nous ne parlons pas ici des ministres, à propos desquels le Sénat n'use pas de son pouvoir.

par leurs collègues de la minorité, alors qu'ils se savent impuissants à faire accepter les leurs ? Ils n'y ont absolument aucun intérêt, ou, plutôt, leur véritable intérêt leur commande d'user de leurs votes pour maintenir en pleine vigueur le système de courtoisie dont ils espèrent pouvoir recueillir les bénéfices sous le futur Président. Que la majorité soit hostile ou favorable au pouvoir exécutif, le résultat est le même : le droit de patronage est exercé, pour tous les emplois soumis à la ratification du Sénat, par les sénateurs du parti présidentiel, et les nominations scandaleuses ne sont pas plus entravées dans un cas que dans l'autre [1]. Mais l'action des sénateurs n'est pas seule à s'exercer dans le choix de quelques fonctionnaires publics. Le mal est bien plus profond et plus répandu. On en est arrivé à enlever toute liberté au Président et aux ministres pour la collation de tous les emplois fédéraux, et cela, non seulement au profit de sénateurs et de députés qui sont en somme des mandataires du peuple, mais encore au bénéfice de personnages sans mandat et sans responsabilité, souvent aussi sans moralité, au bénéfice des agents électoraux, des patrons (*bosses*) d'associations politiques.

Ordinairement les sénateurs et les représentants se partagent à l'amiable le droit de recommandation dans leur État. Les sénateurs disposent généralement des offices les plus importants, ceux dont la compétence s'étend à l'État tout entier, et aussi des emplois subalternes dans les districts représentés par des députés d'opposition. Les représentants se réservent les présentations aux

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 144.

fonctions à exercer dans les limites de leurs districts respectifs [1]. Quelquefois, un accord intervient entre sénateurs et représentants d'un même État : ils présentent au Président et aux ministres une liste commune de candidats appuyée par tous. Cette façon d'agir enlève évidemment au pouvoir exécutif toute liberté. Et cependant elle a été formellement admise et conseillée par le président Harrison [2], qui semble n'y avoir vu que des avantages pour lui-même : la simplification de sa besogne et la délivrance des importunités et des ennuis.

Lorsqu'un État ou un district n'est représenté au Congrès que par des sénateurs et des députés d'opposition, le Président et les ministres recouvrent, en partie du moins, la liberté de leurs choix. Ils ont, sans doute, à subir les sollicitations des politiciens et des patrons des associations politiques, mais ils peuvent plus aisément se dispenser d'en tenir compte et, tout au moins, ils ne sont pas absolument enchaînés par elles. En réalité, l'action des agents électoraux et des *bosses* est bien plus puissante, lorsqu'elle est indirecte, lorsqu'elle s'exerce par l'intermédiaire des membres du Congrès. Ceux-ci, en effet, imposent leurs volontés aux chefs du pouvoir exécutif, mais ils doivent à leur tour obéir aux injonctions des *bosses* et des autres politiciens, sous peine de voir le renouvellement de leur mandat singulièrement compromis.

On conçoit aisément les intrigues innombrables que fait éclore autour de la Maison Blanche et des ministères

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 79 ; — de Chambrun, *op. cit.*, p. 264.
2. — *The Nation*, 11 avril 1886.

à Washington la chasse aux fonctions publiques, les sollicitations, les importunités, les tiraillements, que Président, ministres, sénateurs et députés ont à subir de la part des quémandeurs de places, surtout dans les premiers mois qui suivent l'installation d'un nouveau Président. Tout le monde connaît la réponse de Lincoln à un visiteur qui s'inquiétait de le voir absorbé dans ses réflexions et croyait devoir attribuer ses soucis aux péripéties de la guerre civile : « Non, disait-il, ce n'est « point la guerre qui me tracasse, c'est la nomination « de votre maître des postes. » Garfield prétendait que les membres du Congrès devaient perdre un tiers de leur temps à écouter les demandes des solliciteurs d'emplois. En 1889 le secrétaire du Trésor, pour se délivrer des importunités incessantes des quémandeurs, devait annoncer qu'il leur réservait trois heures chaque jour, et le président Harrison se plaignait de ce que les sollicitations pour les fonctions de second ou de troisième ordre ne lui laissaient pas même le temps de s'occuper du choix des ambassadeurs [1].

Dans un tel système le fonctionnement des services publics est entièrement sacrifié aux ambitions personnelles et aux intérêts d'un parti. Le président et les ministres font marché de leur droit de patronage, ils en usent pour acheter le concours et l'appui des sénateurs et des représentants. Ceux-ci paient de leurs votes le droit de disposer des nominations ; mais à leur tour ils usent du pouvoir ainsi acquis dans l'unique vue de récompenser leurs plus fidèles soutiens, de favoriser

1. — *The Nation*, 28 mars 1889.

leurs parents ou leurs amis, et surtout de conserver la faveur des agents électoraux les plus influents. Ces derniers, qui ne se distinguent généralement pas par la délicatesse de leurs sentiments, ne voient dans les fonctions publiques que les bénéfices pécuniaires et l'influence qu'elles rapportent. Tous ceux qui prennent une part quelconque à la nomination des fonctionnaires publics, depuis le Président jusqu'au dernier *boss* de village, tous n'ont qu'un but : la satisfaction de leurs intérêts personnels, associés à l'intérêt d'un parti.

Il est aisé de comprendre ce que devient le corps administratif ainsi formé. La plupart des emplois sont aux mains de politiciens auxquels il manque trop souvent la capacité, l'expérience, l'attachement au devoir professionnel [1] et aussi parfois l'intégrité. Les services publics sont négligés par ces hommes qui les connaissent insuffisamment, qui n'ont aucun intérêt à chercher à les connaître et, les connussent-ils, à les administrer soigneusement. Le zèle et l'application dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent, en général, leur assurer le moindre avancement, ni même leur garantir la conservation de leurs places. Cette position qu'ils occupent aujourd'hui, ils savent qu'ils n'ont de chance de la retenir encore plus tard, que si leur parti reste au pouvoir et s'ils continuent à lui rendre des services signalés. Aussi s'intéressent-ils bien plus à la politique qu'à l'administration. Plutôt que de diriger le bureau qui leur est con-

1. — On a vu parfois des fonctionnaires toucher le traitement et faire faire la besogne par des employés à prix réduit. Cette pratique a même pris, dans ces derniers temps, de tels développements qu'elle a appelé l'intervention du secrétaire du Trésor.

fié, ils mènent les conventions du parti, et l'on trouve toujours la main de quelque fonctionnaire au fond des fraudes électorales [1]. Il faut ajouter encore que le *spoils system* aboutit à la multiplication inconsidérée des fonctions publiques; le nombre en est mesuré bien moins d'après les nécessités de l'administration que d'après l'avidité des politiciens à récompenser. Le président Garfield pouvait dire qu'avec un système judicieux d'administration civile la besogne des départements exécutifs serait mieux faite pour la moitié du prix qu'elle coûte aujourd'hui.

Les défauts d'une telle organisation ne pouvaient manquer de produire une réaction et, à plusieurs reprises, le Congrès, sous la pression de l'opinion publique et sur les réclamations de la partie la plus éclairée et la plus indépendante de la nation, a dû prendre certaines mesures pour remédier aux plus graves abus. Déjà en 1853 la loi soumit à un examen les candidats aux fonctions de *clerks* dans les bureaux de l'administration centrale à Washington; d'autres actes étendirent successivement l'obligation de l'examen à plusieurs autres fonctions. Toutes ces lois furent inefficaces : la partialité des examinateurs, tous choisis dans le parti présidentiel, fit de l'épreuve une simple machine politique. En 1871 le concours fut substitué à l'examen pour quelques emplois. Durant l'administration du général Grant, cette mesure n'eut pas plus d'effet que les précédentes. Plus tard, les bonnes intentions du président Hayes ne parvin-

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. II, pp. 487.

rent même pas à lui faire produire tous ses résultats. En 1881, l'idée de la réforme des services civils avait fait de grands progrès dans le parti républicain, et le président Garfield se montrait disposé à mener vigoureusement la campagne contre les abus, lorsqu'il fut assassiné par un solliciteur éconduit. Sa mort n'arrêta pas cependant le mouvement et en 1883 le *Pendleton Act* mit au concours quatorze mille places sur cent vingt mille dans l'administration publique, principalement dans les départements de Washington. La loi instituait un comité nommé par le Président et spécialement chargé de veiller à l'application loyale et sincère de la nouvelle législation. Le président Arthur, quoique se rattachant par ses origines à l'ancien groupe des *Stalwarts*, qui avait montré le plus de cynisme dans l'application du *spoils system*, composa heureusement le comité d'hommes pris dans les deux partis et qui s'étaient montrés favorables à la réforme.

En 1884, le parti républicain choisit pour candidat à la présidence M. Blaine, un de ses chefs les plus remarquables, mais qui passait, non sans raison, pour favorable au maintien des abus. Ce choix malencontreux provoqua des défections nombreuses parmi les hommes les plus éclairés et les plus indépendants du parti, qui réclamaient depuis longtemps la réforme du service civil. Ils formèrent ainsi une sorte de groupement éphémère sans doute, et, désignés sous le nom de *Mugwumps*, ils jouèrent un rôle important dans la campagne électorale. Quelques-uns s'abstinrent purement et simplement, d'autres votèrent pour un candidat *outsider*, la majorité, en donnant ses voix au candidat démocrate,

M. Cleveland, assura son triomphe dans l'État de New-York et, par conséquent, son élection définitive.

Avec M. Cleveland, le parti démocrate revint au pouvoir dont il était resté éloigné pendant vingt-cinq ans. Le Président a voulu résister aux sollicitations des politiciens et, s'il n'a pas complètement satisfait les réformateurs décidés, on peut dire néanmoins que personne jusqu'à présent n'a donné autant de preuves de sa bonne volonté. Au lieu de révoquer en masse les fonctionnaires républicains, il se contenta de congédier immédiatement ceux qui étaient investis de missions politiques et laissa les autres achever paisiblement le terme de leur mandat. Mais à ce moment il les remplaça généralement par des démocrates. Il semble que durant les deux dernières années de son administration le Président a cédé davantage aux sollicitations de ses partisans ; il y fut probablement contraint par la nécessité de réchauffer leur zèle pour la campagne électorale qui approchait. « Pendant les deux premières années il s'ef-« força d'être un bon Président durant le terme pour « lequel il avait été élu ; ensuite il chercha à s'assurer « la chance d'être un bon Président durant un second « terme [1]. » Mais ces concessions que M. Cleveland dut faire à son propre parti lui aliénèrent les sympathies des *Mugwumps* qui revinrent presque tous au parti républicain. Il semble qu'en 1888 aussi leurs votes décidèrent du résultat de l'élection dans l'État de New-York.

Il est probable que les *Mugwumps* n'auront pas tardé

1. — *The Nation*, 7 mars 1889.

à regretter leur attitude. Malgré les déclarations les plus catégoriques faites en faveur de la réforme du service civil dans la *Platform* du parti républicain et dans la lettre d'acceptation de M. Harrison, celui-ci montra bientôt la valeur de ses promesses, en appelant dans son cabinet les hommes qui s'étaient montrés les plus hostiles à la suppression des anciens abus. Les révocations de fonctionnaires pour raisons purement politiques recommencèrent, dès que le nouveau Président fut entré à la Maison-Blanche, et ceux qui s'étaient fait des illusions sur la sincérité des promesses du parti républicain, durent bientôt les abandonner. Telle fut l'avidité des politiciens que des agents républicains eux-mêmes qui avaient été maintenus par l'administration démocrate durent céder la place à d'autres. Le Président attendit deux mois avant de donner la moindre preuve de sa sympathie à la réforme; alors il nomma dans la *Civil Service Commission* un républicain respecté et un démocrate qui avait été sous-secrétaire du Trésor sous le président Cleveland. Et cependant le *Pendleton Act* a été plus d'une fois éludé ou violé directement par l'administration républicaine, et il est loin d'avoir produit les résultats qu'on pouvait en attendre. Il semble même aujourd'hui menacé dans son principe, car les politiciens des deux partis combinent leurs efforts pour en obtenir l'abrogation[1].

En somme, l'administration reste intimement unie à la politique, l'ère des dépouilles est loin d'être close et les fonctions publiques continuent à être partagées périodiquement entre les politiciens. La campagne réfor-

1. — Carlier, *La République américaine*, vol. II, p. 281.

matrice aboutira-t-elle jamais à un succès sérieux ? Il est permis d'en douter. Président et ministres, sénateurs et représentants, membres des conventions locales et de la convention nationale des partis, tous sont intéressés au maintien du *Spoils system*, parce qu'ils peuvent espérer, soit pour eux-mêmes, soit pour leurs créatures et au profit de leur propre influence, une part de ces dépouilles. Sans doute, l'un ou l'autre homme éminent, frappé des dangers que présentent pour la nation de tels abus, saura se mettre au-dessus de ces considérations personnelles. Mais la plus grande partie de l'état-major politique aux États-Unis n'est que trop disposée à placer ses propres intérêts au-dessus de l'intérêt de l'État. Sans doute, pour acquérir la faveur et les voix des *Mugwumps* on inscrira la réforme du service civil en tête des *platforms* électorales. Peut-être même les politiciens iront-ils jusqu'à faire quelques concessions plus apparentes que réelles à l'opinion de la classe éclairée. Mais on ne peut sérieusement espérer que, maîtres du Congrès et du pouvoir exécutif, ils iront eux-mêmes abolir un système dont ils ont à recueillir tous les bénéfices.

Il faut considérer, en effet, qu'à tous ces intérêts coalisés la cause de la réforme ne peut opposer que l'appui de quelques hommes désintéressés, qui ne se mêlent guère aux luttes politiques et qui n'y exercent aucune influence. Les masses populaires aux États-Unis obéissent bien peu aux impulsions des classes dirigeantes et préfèrent écouter les adroites flatteries des politiciens.

Bien plus, on peut croire que l'existence même des par-

tis actuels est liée à la conservation des abus et que la stabilité des fonctions publiques ne pourrait être substituée au partage des dépouilles et à la rotation des offices, sans amener des modifications profondes dans l'organisation politique des États-Unis. Les partis américains n'ont jamais été divisés par une de ces questions fondamentales qui appellent l'attention de tous les citoyens et suffisent à elles seules pour les intéresser aux résultats des luttes électorales. Fondés au contraire sur des principes indifférents au plus grand nombre, réduits même souvent à vivre de traditions, ils ont besoin pour entretenir l'ardeur de leurs adhérents d'une organisation compliquée, d'une *machine* mise en mouvement par des hommes experts et zélés, qui, au moment de la *campagne*, agitent les masses électorales par toutes sortes de moyens plus ou moins factices. Comment exciter le zèle de ces politiciens de profession, si ce n'est par la perspective des dépouilles? Et cependant le parti qui voudrait se passer de l'assistance de tels hommes, marcherait tout droit à la défaite. Même si les deux partis s'entendaient pour se passer de leur concours, il serait à craindre qu'ils n'en viennent bientôt à se dissoudre eux-mêmes, sous l'indifférence générale de la nation, qui ne prendrait plus aucun intérêt à leurs querelles. « Il est aisé de voir, a dit « M. de Chambrun [1], comment on crée une bonne ad- « ministration; mais il n'est pas si aisé de dire jusqu'à « quel point la stabilité d'une hiérarchie de fonction- « naires est compatible avec le maintien des grands « partis politiques. »

1. — *Op. cit.*, p. 270.

IV. —**Rôle administratif du Président.** — Nous avons déjà examiné plus haut, mais d'une façon générale, les rapports du Président des États-Unis avec ses conseillers. Nous avons vu qu'investi par la Constitution de la plénitude du pouvoir exécutif, il a su conserver dans ce domaine l'autorité qui lui avait été conférée. Les ministres ne sont que de simples aides, des délégués du Président, des agents subordonnés qu'il a choisis pour l'assister dans sa mission. Avant tout responsables devant lui, n'ayant d'autre autorité que celle qu'il leur a confiée et qu'il peut leur retirer, ils ont pour premier devoir d'obéir à ses ordres et d'assurer l'exécution de ses volontés. Nous devons insister actuellement sur le mode et le degré d'intervention personnelle du Président dans l'administration des États-Unis.

Le Président ne joue pas dans l'administration le rôle effacé et souvent passif d'un monarque constitutionnel. Bien au contraire, il exerce une autorité réelle et l'on peut dire sans aucune fiction que le pouvoir exécutif lui appartient. Il détermine la direction politique que doit suivre l'administration, il décide toutes les graves questions, il agit personnellement et directement dans les moments de crise, il contrôle l'action habituelle des divers ministres. Il réunit en quelque sorte dans ses mains l'autorité qui est partagée entre le Premier Ministre et le Cabinet dans les gouvernements parlementaires.

Mais gardons-nous d'établir une assimilation complète entre l'activité du Président et celle d'un Premier Ministre ou d'un Cabinet européen. L'une est expressément reconnue, déterminée et sanctionnée par la loi ; l'autre est fondée sur la tradition et les mœurs politiques et

reste, par conséquent, plus indécise et plus variable. Le Président des États-Unis jouit dans le cercle étroit de l'administration proprement dite d'une liberté et d'une indépendance inconnues aux ministres européens, qui subissent à la fois l'influence modératrice du Souverain et l'impulsion des Chambres, et qui sont soumis au contrôle de deux pouvoirs souvent rivaux. Mais, d'un autre côté, dépourvu de toute autorité sur la majorité parlementaire, il ne peut exercer une action efficace et constante sur la législation, et il risque de voir à tout instant sa politique entravée par les décisions du Congrès.

La première fonction du Président, c'est d'imprimer à l'administration la direction politique qu'il veut lui voir suivre. Une telle mission est loin d'avoir en Amérique, au moins dans les circonstances ordinaires, l'importance qu'elle possède dans les États européens. Cela tient d'abord au système fédératif des États-Unis, qui laisse entre les mains des États presque toute l'administration intérieure et qui restreint le rôle du pouvoir fédéral à l'administration de quelques intérêts spéciaux. Cela tient aussi au soin méticuleux que met le Congrès à réglementer jusque dans ses moindres détails l'action ordinaire du pouvoir exécutif, ne laissant presque rien d'imprévu à la décision de celui-ci [1].

Mais vienne une époque de crise, qu'une guerre éclate avec un pays étranger, qu'un État se révolte contre l'Union, qu'une insurrection se soulève contre le gouvernement fédéral ou contre l'autorité d'un État, le

1. — Bryce, *The american Commonwealth*, vol. I, p. 69.

[illegible] pouvoirs extraordinaires
[illegible] lui confère le comman-
[illegible] la marine fédérales
[illegible] exécuter les lois
[illegible] posés par l'Union
[illegible] approuvés par le Con-
[illegible] tous les moyens
[illegible] et la paix.

[illegible] ordinaires, réparties
[illegible] le Président est tou-
[illegible] qui commande et
[illegible] d'une autorité
[illegible] entièrement respon-
[illegible] ses agents il doit les con-
[illegible] des questions
[illegible] lui attribue la nomi-
[illegible] dans chaque dé-
[illegible] législatif d'étendre en-
[illegible] même de s'im-
[illegible] administration, il donnera
[illegible] ministres devront exécuter.
[illegible] Président sur la marche ordi-
[illegible] est généralement plus étroit,
[illegible] affaires courantes est plus fré-
[illegible] être la surveillance et l'action
[illegible] du Cabinet. Toutefois il est bien
[illegible] de ce contrôle et la mesure de
[illegible] varient suivant les capacités et le
[illegible] du Président. Il est une chose, cependant,
[illegible] à ses ministres, c'est l'exer-
[illegible] de patronage.

Mais le rôle du Président ne se borne pas à diriger et à contrôler l'action de ses ministres, ni même à intervenir dans leur administration par l'exercice personnel de certains pouvoirs. Les lois qui ont déterminé la mission des départements ministériels n'ont pas réparti entre eux toutes les fonctions administratives ; certains droits et certains devoirs inhérents au pouvoir exécutif ne sont exercés sous la direction d'aucun ministre. Les uns n'ont fait l'objet d'aucune délégation, ils sont restés exclusivement dans la compétence propre du Président, qui les exerce directement sans aucun intermédiaire : tels, par exemple, les pouvoirs extraordinaires que la Constitution lui a confiés pour repousser les attaques des ennemis extérieurs, ou pour réprimer les révoltes et les insurrections. D'autres attributions ont été conférées directement par la loi à des fonctionnaires placés sous l'autorité immédiate du Président et soustraits à tout contrôle ministériel. Nous ne parlons pas ici de la nouvelle administration des chemins de fer qui est, à vrai dire, un département exécutif de second ordre, quoique ses chefs n'aient pas la qualité de conseillers du Président. Nous voulons parler spécialement de l'administration des territoires organisés et du district de Colombie.

Les territoires organisés jouissent d'institutions représentatives. Deux Chambres élues y exercent le pouvoir législatif; elles possèdent, en fait, une compétence presque aussi étendue que celle des législatures d'État, quoique le Congrès fédéral puisse restreindre leurs droits. Le pouvoir exécutif y est exercé par un gouverneur nommé par le Président des États-Unis avec le concours

du Sénat et qui exerce les mêmes droits qu'un gouverneur d'État : il a pour mission de veiller à l'exécution des lois et à l'administration générale du territoire, il nomme presque tous les fonctionnaires placés sous ses ordres, commande la milice, exerce le droit de grâce et possède généralement sur les actes du pouvoir législatif un droit de veto qualifié. Mais, nommé par le Président, il obéit à ses instructions et peut être révoqué par lui ; il lui rend compte de sa gestion, lui présente un rapport annuel et le tient au courant de la situation du territoire. Chaque gouverneur est assisté d'un secrétaire d'État, nommé aussi par le Président et qui est spécialement chargé de faire parvenir à celui-ci le texte des lois votées, les procès-verbaux des séances de la législature, les proclamations et les actes du gouverneur. Les fonctionnaires préposés à l'administration des territoires n'ont point de relations avec les ministres ; ils échangent directement leurs correspondances avec le Président. Le district de Colombie, c'est-à-dire la ville de Washington, siège du gouvernement fédéral, avec un petit territoire adjacent, n'a aucune institution représentative, pas même une organisation municipale. Le pouvoir législatif est exercé exclusivement par le Congrès fédéral et l'administration est aujourd'hui confiée, sous l'autorité directe du Président, à trois commissaires nommés par lui.

V. —**Rôle particulier des divers Ministres.** —1. —Le Secrétaire d'État [1]. —Le secrétaire d'Etat est le pre-

1. — W. Elmes, *The executive Departments of the United States*, pp. 28-35.

mier des ministres par l'importance de ses fonctions et par l'autorité particulière qu'il exerce ordinairement sur la politique présidentielle. Sans doute, il ne peut être comparé au Premier Ministre anglais, mais il occupe souvent dans le cabinet américain une position prépondérante, que lui assurent sa capacité, son influence au sein de son parti et la confiance du Président.

Il est investi peut-on dire, d'une double mission administrative : il est à la fois le garde des sceaux et le ministre des affaires étrangères des États-Unis.

Sa mission en qualité de garde des sceaux se borne presque toujours à des fonctions purement formelles. Il reçoit les bills et les résolutions du Congrès, ainsi que les proclamations et les actes de nomination faits par le Président, les contresigne et y appose le grand sceau des États-Unis. Il est chargé de la publication des lois et de la garde des archives d'État ; il veille à la conservation des originaux des statuts, décrets et résolutions du Congrès et des proclamations présidentielles.

Comme ministre des affaires étrangères, il dirige et contrôle, sans l'intervention d'aucun de ses collègues, toute l'activité des services diplomatiques et consulaires. Il veille au maintien des relations de l'Union américaine avec les États et les Souverains étrangers, à la défense des citoyens américains et à la protection de leurs intérêts commerciaux ou autres dans les pays étrangers. Comme il n'y a pas aux États-Unis de ministre du commerce, c'est à lui seul qu'incombe le contrôle du commerce international ; il dirige la négociation des traités de commerce et prend les mesures nécessaires à leur exécution. La loi lui impose l'obliga-

tion de donner chaque année au Congrès un aperçu détaillé des modifications apportées à la politique commerciale et économique des autres pays, un tableau résumant les renseignements intéressants qui lui ont été communiqués par les agents diplomatiques et consulaires, et un état des listes de passagers débarqués aux États-Unis.

En principe, le secrétaire d'État est, comme ses collègues, sous la dépendance complète du Président. Mais grâce à ses hautes capacités et à l'autorité dont il jouit, il dirige ordinairement en personne la politique extérieure de l'Union. Le Président ne se réserve régulièrement que l'usage du droit de patronage ; il présente lui même au Sénat les candidats aux postes d'ambassadeurs, ministres et consuls. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'on l'a vu prendre personnellement en mains la direction des affaires et ne laisser au secrétaire d'État que le rôle d'un simple chef de bureau. Mais il exerce parfois sur son ministre un contrôle analogue à celui d'un chef de Cabinet.

Quel que soit l'inspirateur de la politique étrangère, Président ou secrétaire d'État, il aura toujours à compter avec l'autorité du Sénat, à se soumettre à sa surveillance, et même à partager avec lui, ou plutôt avec son comité permanent des affaires étrangères, l'exercice de son pouvoir.

2. — Le Secrétaire du Trésor[1]. — Le secrétaire du Trésor n'est plus à proprement parler ce que nous appe-

1. — W. Elmes, *op. cit.*, pp. 6-113.

lons un ministre des Finances. Dans les pays d'Europe le ministre des Finances est avant tout le directeur de la politique financière du gouvernement; le contrôle général qu'il exerce sur l'administration des revenus et des dépenses de l'État ne représente, peut-on dire, que le côté accessoire de son rôle personnel. La partie véritablement importante de ses fonctions, c'est l'élaboration des budgets, la fixation des dépenses à faire, la détermination des ressources à créer ou à maintenir; c'est, en outre, le soin de veiller aux intérêts financiers de l'État et de la nation, principalement à tout ce qui concerne le cours monétaire, l'organisation du crédit et la circulation fiduciaire. Certes, en ces matières, la décision appartient au pouvoir législatif; mais le ministre possède tout au moins l'initiative et l'influence prépondérante, c'est à lui qu'incombe la mission de susciter et de guider l'activité des Chambres, lorsque leur concours devient nécessaire.

Dans les premiers temps de l'Union américaine, le secrétaire du Trésor était aussi dans ce sens un véritable ministre des Finances. Hamilton, qui fut le premier chargé de ces fonctions sous la présidence de Washington, fut le directeur et le maître réel de la politique financière des États-Unis. Il parvint, au milieu d'une crise économique sans pareille, amenée par les lenteurs de la guerre de l'Indépendance et par la mauvaise volonté des États sous la première Confédération, à rétablir le crédit des États-Unis et à remettre l'ordre dans les finances. Mais peu à peu le secrétaire du Trésor vit décroître l'importance de son rôle : une distinction absolument conforme, d'ailleurs, à la théorie constitu-

tionnelle de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs, s'établit entre le gouvernement et l'administration des finances. Ce mouvement qui déprimait graduellement l'influence du ministre a été particulièrement sensible depuis vingt ans [1].

Le gouvernement des finances n'appartient, en réalité, à personne : il est divisé et subdivisé entre divers comités permanents de la Chambre et du Sénat, et le secrétaire du Trésor en a conservé quelques lambeaux. Nous avons vu quel rôle effacé il joue dans la préparation et dans le vote des budgets, comment ses évaluations de dépenses sont presque toujours systématiquement méconnues, comment ses propositions sur les impôts à créer ou à maintenir ne sont même pas prises en considération. Il en est souvent de même à propos de toutes les autres questions qui touchent à la politique financière. Qu'il s'agisse de mesures à prendre pour parer au danger des énormes excédents qui s'accumulent dans le trésor fédéral, de la réglementation des banques et de la circulation fiduciaire, de l'élévation ou de l'abaissement des taxes douanières, les opinions du secrétaire du Trésor auront souvent moins de poids que celles de quelque membre influent d'un comité financier du Congrès.

En réalité les fonctions du secrétaire du Trésor se bornent presque exclusivement aujourd'hui à l'administration proprement dite des finances de l'Union. Quelle différence entre son rôle et celui du chancelier de l'Échiquier! Ce n'est pas au ministre anglais qu'il faut

1. — *The Nation*, 7 mars 1889.

le comparer; ses fonctions sont bien plutôt celles du secrétaire permanent de la Trésorerie, auxquelles s'ajoutent celles du secrétaire parlementaire chargé du « patronage ». Sa seule fonction politique, qui n'est pas d'ailleurs sans importance, c'est le choix des innombrables employés de l'administration des finances — les fonctionnaires supérieurs sont nommés par le Président. — Après avoir fait les nominations d'après les indications des députés et des sénateurs de son parti, il doit entretenir le zèle politique de ses subordonnés et veiller à ce qu'ils rendent les services électoraux que l'on attend d'eux. Les collecteurs des douanes sont, avec les maîtres des postes, les agents qui dirigent l'action administrative dans les élections; on les considère comme les représentants des intérêts politiques du gouvernement fédéral dans leurs circonscriptions.

L'administration des finances est répartie entre plusieurs divisions placées sous le contrôle général du secrétaire du Trésor et sous la direction immédiate d'un fonctionnaire spécial : ainsi, d'un côté, l'administration de la caisse qui reçoit et paie toutes les sommes au nom des États-Unis, de l'autre l'administration des douanes et l'administration du revenu intérieur. On a aussi rattaché au département des Finances la Monnaie, le contrôle de la circulation monétaire et fiduciaire, certains bureaux de statistique économique ou commerciale, la construction et l'entretien des bâtiments publics, le service des phares et du sauvetage sur les côtes. La révision des comptes se fait par deux contrôleurs assistés de six auditeurs.

Le secrétaire du Trésor se trouve en rapports conti-

nus avec le Congrès. En dehors de sa « lettre annuelle » avec ses estimations pour les dépenses et les revenus, la loi lui impose l'obligation de déposer chaque année devant le Congrès des statistiques sur le commerce et la navigation, sur la condition de l'agriculture, des manufactures, des banques, du commerce intérieur, sur les importations et les exportations, etc.

Le contrôle des Chambres sur l'administration du Trésor est garanti par les dispositions les plus minutieuses. Le ministre doit transmettre aux Chambres un état de tous les contrats pour fournitures ou services conclus par son département, un exposé de toutes les dépenses effectuées pour faire droit aux réclamations, un tableau établissant pour chaque bureau de douanes les sommes dépensées, le nombre des employés, l'occupation et le salaire de chacun d'eux. En outre, il doit publier tous les trois mois un rapport sur les dépenses et les recettes opérées, et chaque mois un exposé de la situation du Trésor durant la dernière semaine.

3. — Le Secrétaire de l'Intérieur [1]. — Le secrétaire de l'Intérieur est tout autre chose qu'un ministre de l'Intérieur dans le sens européen. Il n'a nullement pour mission de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, à la protection des personnes et des propriétés, ni d'exercer la tutelle administrative sur les autorités locales. Ce sont là toutes fonctions que les gouvernements des États ont conservées. Si des désordres extraordinaires appellent l'intervention du pou-

1. — W. Elmes, *op. cit.*, pp. 397-415.

voir fédéral, c'est le Président, nous l'avons vu, qui la décide et la dirige. Nous savons aussi que dans les territoires l'administration intérieure est dirigée par des gouverneurs nommés par le Président et placés sous son autorité immédiate, sans que le secrétaire de l'Intérieur ait à s'occuper de leur gestion.

Le département de l'Intérieur, qui a été organisé seulement en 1849, est chargé d'un ensemble de fonctions assez disparates, parmi lesquelles se distinguent par leur importance les administrations des affaires indiennes, des terres publiques et des pensions.

Le bureau des affaires indiennes, créé en 1832, avait été placé d'abord sous l'autorité du secrétaire de l'Armée; il fut transporté au département de l'Intérieur dès la constitution de celui-ci. Il a pour mission l'administration générale des « réserves » indiennes et de tout ce qui touche aux intérêts des Indiens, spécialement de la police, de l'instruction, de la protection et de la surveillance du commerce.

Le *general land office* organisé en 1812 avait formé d'abord une division du département du Trésor; il passa aussi en 1849 au nouveau département de l'Intérieur. Il est chargé de l'administration de l'immense domaine de l'Union ; il dirige l'arpentage, la division en lots des terres non exploitées, les ventes et les concessions.

Les pensions ont pris, en Amérique, une extension scandaleuse depuis la guerre de Sécession et l'on s'en sert, comme du droit de patronage, pour récompenser de simples services électoraux. Le président Cleveland avait fait des efforts louables pour enrayer les abus, mais le retour des Républicains au pouvoir a rouvert

une nouvelle « ère de pensions ». Le gaspillage effréné des deniers publics a atteint de telles proportions qu'il a compromis l'équilibre financier du Trésor qui jusqu'alors regorgeait d'excédents fantastiques.

Au département de l'Intérieur est aussi rattaché le bureau des brevets ; le ministre veille à la protection des droits des auteurs et des inventeurs. Sous son autorité se trouve également placé un *office of education* qui n'est qu'un simple bureau de statistique et de renseignements.

Enfin le département de l'Intérieur est encore chargé du recensement de la population, du relevé géologique du sol des États-Unis, de la conservation et de la distribution des publications officielles.

4. — LE SECRÉTAIRE DE L'ARMÉE[1]. — Le département de la Guerre ne présente aux États-Unis qu'une importance secondaire. L'armée fédérale compte à peine 30.000 hommes disséminés sur l'immense territoire de l'Amérique du Nord, surtout dans les solitudes de l'Ouest et le long des réserves des Indiens. « En réalité, quand « le pays est en paix, il ne sent point la présence de l'ar-« mée ; le citoyen a rarement l'occasion de rencontrer « un soldat et d'être en contact avec lui[2]. »

Le secrétaire de l'armée, qui est ordinairement un civil, est chargé de veiller à l'administration générale, à la levée, au logement, à l'entretien, à l'instruction et à la solde des troupes, à la distribution et à la conser-

1. — W. Elmes, *op. cit.*, pp. 44-57.
2. — De Chambrun, *op. cit.*, p. 211.

vation des armes et des munitions, à la construction des forts. Il ordonne les mouvements des régiments et prépare les nominations des officiers que fait le Président.

On a rattaché au département de la Guerre deux services étrangers à l'administration de l'armée. C'est d'abord le bureau météorologique, chargé d'annoncer l'approche des tempêtes. Ensuite les travaux exécutés dans les ports et rivières au moyen des sommes votées chaque année par le Congrès sont exécutés sous la surveillance des officiers du génie militaire et placés ainsi sous la direction générale du secrétaire de l'Armée.

Ce ministre doit également présenter au Congrès différents rapports concernant son administration, notamment un rapport sur toutes les dépenses effectuées par son département, un autre sur tous les contrats de fournitures et de travaux, un état détaillé des résultats de toutes les adjudications, avec les propositions et les noms de tous les entrepreneurs qui y ont pris part, un résumé des rapports qui lui sont adressés par les commandants des milices dans les États, enfin un exposé complet de tous les faits de nature à montrer dans quelle mesure les travaux d'amélioration aux rivières et aux ports pourront favoriser le commerce national.

5. — Le Secrétaire de la Marine. — Le secrétaire de la Marine exerce, dans l'administration des forces maritimes, les mêmes fonctions que son collègue dans l'administration de l'armée de terre. Il est en outre chargé du service de la surveillance des côtes.

6. — Le Postmaster-General[1]. — Comme son nom l'indique, le *Postmaster-General* dirige l'administration des postes, à l'exclusion des télégraphes et téléphones qui sont exploités par des compagnies. Il exerce surtout une grande influence politique et électorale : son département compte un nombre très considérable de fonctionnaires et d'employés qu'il nomme, — à l'exception des *Postmasters* des trois premières catégories qui sont choisis par le Président, — et dont il surveille et stimule au besoin le zèle envers son parti.

Le *Postmaster-General* doit communiquer au Congrès une dizaine de rapports relatifs à son administration

7. — L'Attorney-General[2]. — L'*Attorney-General* exerce trois missions bien distinctes : il est le suprême représentant de l'Union devant les cours fédérales, il est le conseiller légal du pouvoir exécutif, il est quelque peu ministre de la justice. Il est choisi parmi les jurisconsultes de profession, et, quoique ce poste ne soit pas nécessairement confié, comme celui de Chancelier en Angleterre, à une sommité du barreau, il est cependant toujours attribué à un avocat d'un certain renom.

L'*Attorney-General* doit défendre devant la cour suprême les intérêts des États-Unis dans tous les procès où ils sont en cause ; il est assisté dans cette fonction par un *solicitor-general* et par deux *assistant-attor-*

1. — W. Elmes, *op. cit.*, pp. 315-324.
2. — W. Elmes, *op. cit.*, pp. 351-362.

*neys*. Il peut aussi, quand il le juge utile, prendre personnellement devant toute juridiction fédérale la direction des affaires qui intéressent l'Union.

Conseiller du pouvoir exécutif, il donne son avis sur toutes les questions juridiques que lui soumettent le Président ou les ministres. Dans ce cas, il agit « d'une « façon quasi-judiciaire. Ses décisions contiennent l'in« terprétation officielle de la loi ; en fait, dans une mul« titude d'affaires, son jugement est définitif... Bien que « l'acte qui définit ses attributions, ne dise pas positi« vement quel est l'effet que doit avoir la décision de « l'*Attorney-General*, néanmoins voici la pratique sui« vie : soit parce qu'un fonctionnaire qui refuserait de « se conformer à cette manière de voir serait accusé « de ne pas tenir compte de l'interprétation officielle « donnée à la loi, soit aussi parce qu'un gouvernement « doit maintenir ses règles uniformes dans la conduite « des affaires publiques, les opinions de l'*Attorney-* « *General* sont considérées comme obligatoires [1]. » Les questions renvoyées à l'examen de l'*Attorney-General* sont excessivement nombreuses. Ses décisions sont souvent publiées officiellement ; elles sont réunies chaque année dans un recueil spécial. Elles exposent toujours le point discuté et les arguments dans les formes usitées pour les jugements dans les cours anglaises et américaines.

Une loi du 22 juin 1870 a organisé dans chaque département un bureau dirigé par un jurisconsulte et placé sous l'autorité de l'*Attorney-General*. Celui-ci

1. — Caleb Cushing, cité par de Chambrun, *op. cit.*, p. 230.

peut laisser à ces chefs de bureau l'examen des questions juridiques soulevées par leur département ; lorsqu'il approuve leurs décisions, il leur donne par ce fait la même autorité qu'à ses propres jugements. La loi n'exige l'avis personnel de l'*Attorney-General* que pour les questions constitutionnelles.

Ministre de la justice, l'*Attorney-General* n'exerce que des droits restreints dans l'administration judiciaire. Les juges des cours fédérales sont nommés à vie par le Président, les employés auxiliaires par les juges eux-mêmes. Le ministre surveille seulement l'action des officiers du ministère public. Remarquons que les fonctions exercées en France par le ministère public sont divisées en Amérique entre deux officiers distincts. L'*attorney* attaché à chaque tribunal est chargé de veiller auprès de celui-ci à l'exécution des lois, de poursuivre les personnes qui violent les lois des États-Unis et celles qui évitent de remplir leurs obligations envers le trésor fédéral. Le *marshall* fait exécuter les ordres et les jugements des cours, arrête les prisonniers et emploie même la force en cas de résistance[1].

L'*Attorney-General* doit transmettre chaque année au Congrès une statistique des crimes et des délits, et un état des causes civiles et criminelles pendantes dans chaque cour fédérale.

8. — Les administrations de l'Agriculture et du Commerce. — Une loi du 15 mai 1862 avait créé un bureau de l'agriculture dirigé par un *Commissioner of*

1. — Bryce, *op. cit.*, vol. I, p. 318.

*Agriculture* [1]. On ne pouvait l'assimiler à un des grands départements exécutifs; ce n'était qu'un simple service indépendant dont le chef ne faisait point partie du cabinet du Président, et ne touchait que des appointements bien inférieurs à ceux des ministres proprement dits. Mais une loi du 9 juin 1889 a érigé ce bureau en un véritable département, et a placé son chef sur un pied d'égalité parfaite avec les autres ministres. La mission du *Secretary of Agriculture* se borne à des travaux de statistique, d'informations et de renseignements ; ses attributions consistent « à acquérir et à répandre parmi « les populations des États-Unis des informations utiles « sur tout ce qui se rapporte à l'agriculture dans le sens « le plus général du mot, et à procurer, propager et « distribuer parmi les agriculteurs les semences et les « plantes nouvelles et estimées [2] ».

Quoique la réglementation et la protection du commerce rentrent, dans une certaine mesure, dans les attributions du pouvoir fédéral, il n'y a pas de ministère du commerce. Le secrétaire d'État est chargé de défendre les intérêts du commerce international; le secrétaire de l'intérieur contrôle le commerce avec les Indiens. Quant au commerce entre États, il n'avait donné lieu jusqu'en ces derniers temps à aucune réglementation qui exigeât une surveillance et une intervention de l'autorité exécutive. Mais en 1887, comme les compagnies de chemins de fer avaient abusé de la liberté qui leur était laissée, le Congrès profita de son droit de régler le com-

1. — W. Elmes, *op. cit.*, pp. 492-496.
2. — W. Elmes, *op. cit.*, p. 492.

merce entre États pour leur imposer une réglementation détaillée. En même temps il créa une commission spéciale, qu'il munît de pouvoirs étendus de contrôle, et qu'il chargea de veiller à l'exécution de la nouvelle législation. Cette commission a reçu le nom de *Inner State Commerce Commission*.

# LE RÔLE DES MINISTRES

## EN SUISSE

# LE RÔLE DES MINISTRES

## EN SUISSE

---

## CHAPITRE PREMIER

### LES MINISTRES DANS LA CONSTITUTION FÉDÉRALE.

I. — **Les Origines de la Constitution.** — L'ancienne Confédération suisse n'avait jamais été qu'une simple ligue offensive et défensive entre États restés souverains. La diète qui la dirigeait, ne constituait pas un véritable organe de gouvernement ; c'était plutôt une sorte de conférence diplomatique, une réunion de plénipotentiaires munis d'instructions détaillées. Sa mission se trouvait restreinte aux intérêts de la défense commune, au maintien de la paix entre les alliés et à l'administration des territoires soumis à la Confédération. De plus, n'ayant ni le droit, ni la force d'assurer par elle-même l'exécution de ses décisions, elle devait la laisser à la bonne volonté des cantons.

En 1798, le Directoire de la République française

faisait de la Suisse un État unitaire et installait à sa tête un gouvernement analogue à celui qu'avait établi en France la Constitution de l'an III. Institution éphémère, qui dura à peine autant que l'occupation des troupes françaises. Napoléon, choisi plus ou moins volontairement comme arbitre, réorganisa la Suisse en un État fédératif, auquel il attribua un cercle d'action assez étendu, et auquel il assura des organes propres pour exercer ses fonctions, sans lui donner peut-être toute la force nécessaire pour imposer son autorité.

Le Congrès de Vienne se hâta de renverser l'œuvre de Napoléon. Il rétablit la Confédération suisse à peu près dans sa forme primitive et se borna à simplifier et à régulariser les relations des cantons entre eux et avec la diète. Mais les inconvénients d'un lien fédératif aussi relâché et aussi fragile se firent bientôt sentir. Vers 1830 se produisit dans l'opinion un mouvement considérable, qui tendait à consolider et à resserrer l'union des cantons. Toutefois, les projets de réorganisation échouèrent momentanément ; ils ne purent aboutir qu'en 1848, après la guerre du *Sonderbund*.

La Constitution de 1848 érigea enfin la Suisse en un véritable État fédéral, exerçant son autorité sur les citoyens aussi bien que sur les cantons, ayant des organes législatifs, exécutifs et judiciaires. Le gouvernement fédéral partagea dès lors avec les autorités des cantons la charge de veiller aux intérêts publics ; il eut le pouvoir d'agir par lui-même dans le cercle de ses attributions et la force d'assurer l'obéissance des cantons et des citoyens.

En 1874, une revision complète a continué l'œuvre

commencée en 1848. Elle a porté principalement sur trois points : l'extension de la compétence de l'autorité fédérale, spécialement en ce qui concerne l'armée et le droit privé, l'introduction du *referendum* appelant l'intervention directe du peuple dans la sanction de la loi, la transformation du Tribunal fédéral en une institution permanente et investie d'une compétence considérablement étendue. Mais la nouvelle Constitution n'a pas apporté de modifications sensibles à l'organisation intérieure des pouvoirs législatif et exécutif.

Dans presque tous les pays, les rapports entre les organes politiques et le rôle qu'ils jouent dans le gouvernement, sont régis par quelques principes généraux inscrits dans une loi ou dans une charte fondamentale, et à peine précisés par de rares dispositions des lois ordinaires. Dans la Confédération helvétique, au contraire, les attributions des différentes autorités, leurs relations mutuelles, leur mode d'action ont été minutieusement réglementés, et nulle part peut-être la pratique ne s'est moins écartée des prescriptions de la loi et des arrêtés.

Ce n'est pas à dire, toutefois, que les traditions politiques, ou, suivant l'heureuse expression des Anglais, les *conventions constitutionnelles*, ne conservent pas leur importance pour celui qui cherche à préciser la forme actuelle des institutions helvétiques et à en pénétrer l'esprit. Certes, elles ne modifient que certains points spéciaux des dispositions légales; mais il semble que leur action réformatrice tend à s'étendre de plus en plus. D'autre part, elles complètent souvent les lacunes des lois et des arrêtés, et, tout au moins, elles contri-

buent largement à expliquer le succès de l'organisation politique de la Suisse.

II. — **La Confédération et les États**[1]. — Au point de vue de ses rapports avec les États qui la constituent, la Confédération helvétique se distingue à première vue de l'Union américaine par l'extension bien plus considérable de sa compétence. D'autre part, la Constitution suisse a fréquemment appelé le pouvoir fédéral et les autorités cantonales à coopérer à une mission commune, mais elle n'a pu établir toujours entre les fonctions de la Confédération et celles des cantons une ligne de démarcation bien nette et bien tranchée.

Aux États-Unis, la Constitution, élaborée à une époque où l'état social et économique de l'Amérique était assez peu développé, se bornait à accorder au gouvernement fédéral la direction des affaires qui, par leur nature même, rentraient dans sa compétence, telles que les rapports extérieurs, l'armée, la réglementation du commerce international ou entre États. Elle étendait en outre son action à quelques autres fonctions particulières, dans lesquelles son intervention ne pouvait manquer d'être utile, par exemple, à l'administration des postes, à l'émission des monnaies, à la réglementation des poids et mesures, etc. Ainsi, dans ces domaines, l'État fédéral se trouvait le seul maître, mais il laissait aux membres de l'Union toute leur indépendance dans l'exercice des autres fonctions. La Constitution fédérale

1. — Vincent, *State and Federal Government of Switzerland*, pp. 30-37, 83-101 ; — Adams, *The Swiss Confederation*, pp. 25-34.

n'enlevait aux États aucune parcelle de leur autorité sur l'activité des citoyens; elle n'entreprenait pas de donner à ceux-ci la moindre garantie contre l'arbitraire des gouvernements locaux. Si elle proclamait les libertés publiques, c'était pour en imposer le respect uniquement aux pouvoirs fédéraux. Les deux gouvernements agissaient donc chacun dans une sphère propre et bien délimitée; ils n'entraient en contact l'un avec l'autre que dans des circonstances extraordinaires.

La Constitution suisse, qui dans sa forme actuelle date de quelques années, a beaucoup plus étendu l'intervention du pouvoir central, intervention dont les nouvelles relations économiques faisaient de plus en plus sentir l'utilité. Elle a fait rentrer de nouveaux intérêts dans le domaine fédéral. Elle a voulu donner aux citoyens suisses des garanties, non seulement contre les organes de la Confédération, mais encore contre les autorités des cantons. Elle a constitué le pouvoir central en gardien et en défenseur de certains droits et de certains principes vis-à-vis des pouvoirs cantonaux. Mais les tendances centralisatrices devaient inévitablement se heurter à la résistance des traditions autonomistes et des intérêts cantonaux. On ne pouvait donc aboutir qu'à des compromis et à des transactions: de là, tantôt certains domaines, tels que la législation civile, sont divisés entre les deux autorités fédérale et cantonale, de telle sorte que chacune règle et administre dans sa pleine indépendance la portion qui lui est attribuée; tantôt le gouvernement fédéral et les gouvernements des cantons sont chargés de concourir ensemble à la réglementation et à l'administration d'une même affaire, de

telle façon que si chacun a un rôle propre à remplir, les derniers sont cependant subordonnés au premier. Dans les deux cas, il était impossible d'établir toujours une délimitation précise entre la compétence de la Confédération et les droits des cantons, parce que la distinction était rarement basée sur la nature même des fonctions à répartir.

Le gouvernement fédéral[1] est investi par la Constitution des attributions suivantes :

1. — Il est chargé d'entretenir les relations avec les gouvernements étrangers, de conclure les traités de paix, d'alliance et de commerce, et de déclarer la guerre (art. 8, 10). Toutefois, les cantons conservent le droit de conclure avec les États étrangers des traités concernant l'économie publique, ou les rapports de voisinage et de police ; ils peuvent correspondre directement à ce sujet avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger (art. 9, 10).

2. — Il n'y a pas en Suisse d'armée permanente, il n'y a que des troupes de milice (art. 13). Le gouvernement fédéral dispose de l'armée et du matériel de guerre (art. 19), règle l'organisation militaire, veille à l'exécution des lois, dirige l'instruction militaire et pourvoit à l'armement (art. 20). Les autorités cantonales sont chargées de la fourniture et de l'équipement, veillent à la composition des corps de troupes et au maintien de leur effectif et nomment les officiers (art. 20, 21).

3. — A l'intérieur, le gouvernement fédéral garantit

1. — Nous employons ici le mot *gouvernement* dans son acception la plus générale, pour désigner l'ensemble des pouvoirs.

aux cantons leur territoire, leur souveraineté, leur constitution, — celle-ci, après que la garantie en a été demandée et obtenue (art. 6), — la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités (art. 3). En cas de troubles, il doit intervenir, soit d'office, soit sur la réquisition des autorités cantonales.

En matière de police intérieure, en dehors de la répression des crimes et des délits commis contre la Confédération elle-même, il a le droit de réglementer et de surveiller certains objets particuliers, tels que la chasse et la pêche (art. 25), les jeux et loteries (art. 35), les épidémies et épizooties (art. 69), le travail des enfants dans les fabriques, la durée du travail et la protection des ouvriers employés dans les industries insalubres et dangereuses (art. 34), la police des étrangers.

Différentes affaires d'administration intérieure rentrent aussi plus ou moins dans sa compétence, ou font tout au moins l'objet de sa surveillance : par exemple, les secours dus aux indigents dans certains cas spéciaux (art. 48), l'état-civil et les sépultures (art. 53-54), les affaires religieuses (art. 50-52), l'instruction publique (art. 27).

4. — L'intervention du pouvoir fédéral dans la réglementation des intérêts privés ne se borne pas à la protection du commerce, de l'industrie et de l'agriculture. Elle embrasse encore la législation sur la capacité civile, sur toutes les matières de droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières, — droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de

change, — sur la propriété industrielle, littéraire et artistique, sur la poursuite pour dettes et la faillite (art. 64).

5. — La Confédération détermine le système des poids et mesures (art. 40). Elle exerce tous les droits compris dans la régale des monnaies. Un nouvel article constitutionnel adopté par le peuple et par les cantons, le 16 octobre 1891, lui réserve le droit exclusif d'émettre des billets de banque et remet à la loi, — qui n'est pas encore votée, — le soin de régler le mode et les conditions d'émission.

6. — Les monopoles de la Confédération ne se bornent pas aux postes (art. 36) ; ils comprennent en outre les télégraphes et téléphones, le commerce de la poudre de guerre (art. 41) et des alcools (art. 32 *bis*), ce dernier exercé au profit des cantons.

7. — La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays (art. 23). Elle réglemente et surveille l'endiguement des torrents, la conservation des forêts dans les régions élevées (art. 24), la construction et l'exploitation des chemins de fer (art. 26), l'entretien des routes et des ponts dont le maintien l'intéresse (art. 30, 37).

Enfin l'accomplissement de ces diverses missions exigeait que la Confédération possédât :

8. — Un trésor public, qui est alimenté par les taxes douanières, le produit des monopoles, les revenus de la fortune fédérale, la moitié du produit brut des taxes sur les exemptions militaires, et, en cas d'insuffisance, par les contributions des Cantons ;

9. — Une organisation judiciaire, qui est, à vrai dire, moins développée que celle des États-Unis.

« Les Cantons sont souverains en tant que leur sou« veraineté n'est pas limitée par la Constitution fédé« rale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui « ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. » Cependant, leur situation vis-à-vis du gouvernement national est bien différente de celle qu'occupent dans la République américaine les États vis-à-vis du gouvernement de Washington. Leur souveraineté est confinée dans des limites beaucoup plus étroites, et, même dans le cercle restreint de leurs propres attributions, leur indépendance est moins réelle et moins bien garantie. La Constitution suisse, en effet, outre qu'elle ouvre à l'intervention directe des pouvoirs fédéraux de nombreux domaines qui restent fermés à l'action du pouvoir central dans l'Union américaine, érige en quelque sorte la Confédération en tuteur et en surveillant des cantons. Nous avons vu déjà qu'elle a voulu garantir aux citoyens le respect de certains droits et l'application de certains principes, limitant ainsi la liberté d'action des autorités cantonales. Bien plus, elle oblige les cantons à demander pour leurs constitutions la garantie de la Confédération, c'est-à-dire qu'elle soumet ces constitutions à l'approbation du pouvoir fédéral, et qu'elle autorise celui-ci à en imposer le respect à tous les pouvoirs cantonaux.

D'autre part, les autorités cantonales se trouvent appelées à remplir certaines fonctions, à exécuter certaines missions sous la direction et le contrôle des autorités fédérales : ainsi en est-il à propos de l'armée, des objets de

police intérieure, des travaux publics, etc. Elles agissent alors comme auxiliaires du pouvoir central, exécutant ses ordres et placées sous sa direction. Engagées dans des rapports journaliers de subordination vis-à-vis du gouvernement fédéral, elles n'ont plus, semble-t-il, une confiance assez ferme dans leur force, ni une idée assez haute de leur indépendance, pour lui résister avec toute la vigueur nécessaire, et peu à peu elles s'habituent à le considérer comme un supérieur auquel elles doivent obéissance. Elles le laissent empiéter insensiblement sur leurs droits de souveraineté avec d'autant plus de facilité que les droits de chacun ne sont pas nettement précisés.

Enfin il manque aux Cantons suisses les garanties que possèdent les États américains. Les lois votées par l'Assemblée fédérale, si elles ne sont pas rejetées par le peuple, ont la même force que la Constitution elle-même; elles peuvent enlever aux Cantons leurs pouvoirs, sans que ceux-ci aient le droit de se plaindre et d'en invoquer la nullité du chef d'inconstitution nalité devant les cours de justice. Les autorités cantonales ne sont même pas sérieusement protégées contre l'intervention abusive du pouvoir exécutif, du Conseil fédéral. A moins que des intérêts pécuniaires ne soient engagés, ils n'ont de recours contre les décisions de celui-ci que devant l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire, devant un corps essentiellement politique et par là même suspect de partialité.

III. — **Les Pouvoirs constitutionnels.** — La Suisse se rapproche des États-Unis par le double caractère, fédé-

ratif et républicain, de son gouvernement. Elle n'est qu'une agglomération d'États autonomes avec lesquels elle partage l'autorité sur les citoyens. Sa constitution, basée sur le seul principe de la souveraineté du peuple, a banni tout pouvoir héréditaire. Et cependant, lorsque l'on compare les moteurs et les rouages de l'organisme politique dans la Confédération suisse et dans l'Union américaine, il semble que presque tout diffère, on ne voit de similitude que dans la composition des Chambres et on se demande si des systèmes différents n'ont point présidé à la formation des deux gouvernements.

Les Américains, tout en mettant à la base de leur constitution le principe de la souveraineté du peuple, se sont trouvés fortement influencés par les traditions monarchiques et les tendances individualistes de la race anglo-saxonne. Pour fonder le nouveau régime républicain, ils ont pris comme modèle une constitution monarchique, celle de l'Angleterre; ils y ont apporté seulement les modifications rendues nécessaires par la nature du gouvernement qu'ils voulaient fonder. Ainsi, quoique supprimant l'hérédité, ils ont conservé l'unité du pouvoir exécutif. D'autre part, ils ont maintenu, fortifié et développé les garanties qu'offrait l'ancienne constitution monarchique contre l'exercice arbitraire et abusif des pouvoirs ; mais tout cela, ils l'ont opéré dans le même sens que l'avaient fait leurs pères sous la royauté, en suivant la voie qui était déjà ouverte et plus qu'à moitié tracée dans l'organisation politique de l'Angleterre. C'est ainsi qu'ils ont étendu, peut-être outre mesure, la séparation des pouvoirs, dans laquelle

ils voyaient la meilleure et la dernière sauvegarde de la liberté et des droits individuels.

En Suisse, le principe de la souveraineté populaire ne se trouvait pas embarrassé par des souvenirs de gouvernement personnel. Partout il avait été la seule base des constitutions cantonales, dont plusieurs avaient même conservé le gouvernement direct par l'assemblée générale des citoyens. C'est donc uniquement et directement sur la souveraineté du peuple que devait inévitablement reposer le nouvel organisme politique; ce principe ne pouvait manquer d'être appliqué avec une logique qui ne souffrait d'autres restrictions et d'autres tempéraments que ceux résultant de la force même des choses. En l'absence de toute tradition monarchique, le système unitaire ne devait laisser aucune trace dans la constitution des pouvoirs ; l'autorité allait être confiée exclusivement à des collèges. D'autre part, comme chacun voyait nettement l'origine commune de tous les pouvoirs, nul ne songeait à les ériger en rivaux indépendants l'un de l'autre, à chercher dans les résistances de l'un des garanties contre les abus possibles des autres. Puisque tous les pouvoirs étaient délégués plus ou moins directement par le peuple, celui qui avait reçu un mandat immédiat devait commander aux autres et ne pouvait trouver de limites à sa propre autorité que dans les droits de son mandataire, de la nation elle-même, qui se réservait l'autorité suprême et la dernière décision.

Aussi le principe de la séparation et de l'indépendance réciproque des pouvoirs a-t-il été presque entièrement abandonné par la Constitution suisse. Certes, celle-ci a

créé divers organes et attribué particulièrement à chacun d'eux un domaine spécial. Mais elle n'a pas clairement et systématiquement délimité leur compétence respective, et, au lieu de les placer sur un pied d'égalité et d'autonomie mutuelle, elle a établi entre eux des rapports de subordination parfaitement caractérisés. Un auteur a pu dire, non sans raison, que la constitution politique de la Suisse se distinguait par une confusion organique des pouvoirs [1].

Trois autorités distinctes participent au gouvernement de la Suisse : l'Assemblée fédérale à laquelle est confié spécialement le pouvoir législatif et qui se divise en deux chambres élues, dont l'une représente la nation helvétique et l'autre les cantons ; le Conseil fédéral élu par l'Assemblée pour veiller à l'exécution de ses lois et arrêtés et diriger l'administration du pays ; le Tribunal fédéral élu aussi par l'Assemblée pour constituer la cour suprême de justice dans la Confédération.

Mais il ne faut voir dans cette division des attributions qu'une simple répartition de fonctions entre des organes subordonnés les uns aux autres ; il ne peut être question de trouver en elle la séparation et l'indépendance des pouvoirs. Le principe de la souveraineté populaire, — souveraineté qui en un certain sens est partagée entre la nation suisse et les Cantons, — domine toutes les institutions fédérales. Le peuple, empêché de se gouverner par lui-même, délègue à l'Assemblée tous les pouvoirs qu'il ne peut exercer directement, mais il se réserve avec l'autorité suprême des droits de

1. — Dubs, *Le Droit public de la Confédération Suisse*, vol. II, p. 104.

contrôle très efficaces sur les actes de son mandataire. Ainsi la Constitution de 1874, qui ne peut être revisée sans son assentiment, lui garantit par l'institution du *referendum* le pouvoir d'annuler les délibérations de l'Assemblée. De son côté, celle-ci est incapable par son organisation même de pourvoir à toutes les nécessités du gouvernement ; elle doit déléguer à d'autres organes politiques, sous son autorité et sa surveillance, l'exercice de certains pouvoirs.

Ainsi le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sont les subordonnés immédiats de l'Assemblée qui, à son tour, est le mandataire du peuple. Sans doute, le Tribunal fédéral jouit d'une certaine indépendance, en ce sens que ses décisions ne peuvent jamais être réformées par l'Assemblée et qu'elles ne peuvent être influencées par la volonté de celle-ci, que si cette volonté se manifeste sous la forme d'une loi ou d'un arrêté. Il en dépend cependant par son origine et aussi quelque peu dans son existence; car ses membres sont nommés par elle pour un terme fixe de six ans et sont rééligibles.

Mais c'est surtout dans les relations entre les organes législatif et exécutif que la Constitution a opéré une confusion complète des pouvoirs. Elle a placé le Conseil fédéral sous la dépendance absolue de l'Assemblée[1]. Celle-ci en élit les membres pour un terme de trois ans et peut les réélire indéfiniment. Une fois le mandat conféré, elle ne peut légalement le leur retirer, elle n'a

1. Nous ne faisons qu'exposer ici la théorie constitutionnelle. Mais nous verrons que cette dépendance complète des conseillers fédéraux qu'organise la constitution, se trouve en fait atténuée et corrigée par l'influence morale qu'ils peuvent exercer sur les conseils législatifs.

point le droit d'en abréger le terme. Elle possède cependant plus d'un moyen indirect d'arriver au même résultat et elle pourrait, avec autant de facilité que le Parlement anglais ou la Chambre française, rendre le gouvernement impossible aux conseillers fédéraux et se livrer au jeu du renversement des ministères. Elle n'en use pas et n'en a jamais usé, il est vrai ; mais cela tient avant tout aux traditions politiques, à l'esprit de modération et de patience du peuple suisse, peut-être aussi à la subordination légalement établie et en fait respectée des ministres vis-à-vis de l'Assemblée. Qu'il intervienne en matière législative ou en matière exécutive, le Conseil fédéral est entièrement soumis aux volontés de l'Assemblée se manifestant sous forme de postulats, d'arrêtés, de résolutions, etc. Dans l'ordre exécutif qui constitue son domaine propre, c'est un simple comité préposé à l'expédition des affaires plutôt qu'un véritable pouvoir: il agit d'après les ordres et sous le contrôle des Chambres et doit même, en plus d'un cas, s'assurer de leur assentiment avant d'agir. Enfin, dans les contestations dont la décision appartient au Conseil fédéral, l'Assemblée juge en dernier ressort. Jamais la volonté du premier ne peut prévaloir contre l'autorité de la seconde. D'après les mœurs politiques de la Suisse, les ministres n'ont même pas le choix entre la soumission et la démission: ils se soumettent et ils obéissent de bonne grâce.

Cette concentration des pouvoirs dans une assemblée, cette subordination de l'autorité exécutive à l'autorité plus spécialement législative est le premier caractère distinctif du gouvernement helvétique. Par là celui-

ci se sépare nettement du système américain et se rapproche plutôt du régime parlementaire, avec lequel il a des ressemblances dans le fond, à côté de différences plus tranchées dans la forme.

**IV. — Formation et Composition du Conseil fédéral** [1]. — Lorsque la Constitution de 1848 fut élaborée, personne ne proposa de confier à un président de la Confédération la plénitude du pouvoir exécutif. Une telle institution eût froissé trop vivement les sentiments républicains du peuple suisse, qui aurait vu dans la nouvelle forme de gouvernement, un acheminement vers la monarchie. Aussi la Diète de 1848, imitant les constitutions cantonales, remit elle le pouvoir exécutif à un collège de sept membres, au Conseil fédéral : « L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Con« fédération est exercée par un Conseil fédéral composé « de sept membres [2]. »

Ainsi se trouvait constitué sous la dépendance directe des Chambres législatives un véritable conseil des ministres, dont les membres devaient se répartir entre eux le contrôle immédiat des différents départements exécutifs. Mais il fallait écarter jusqu'au soupçon de toute autorité exclusivement personnelle et la Constitution prit soin de proclamer que, dans l'ordre exécutif

1. — Sur le Conseil fédéral voir : Blumer et Morel, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, vol. III, pp. 82-92 ; —Dubs, *Le Droit public de la Confédération Suisse*, vol. II, pp. 93-105; — Fr. O. Adams, *The Swiss Confederation*, pp. 54-65 ; — Vincent, *State and federal Government of Switzerland*, pp. 52-57 ; — Marquardsen's, *Handbuch des œffentlichen Rechts : Schweiz*, par Orelli, pp. 34-37 ; — Marsauche, *La Confédération helvétique*, pp. 23-29.

2. — Art. 95.

comme dans l'ordre judiciaire, une volonté collective pouvait seule commander. « Les affaires du Conseil « fédéral sont réparties par départements entre ses « membres. Cette répartition a uniquement pour but « de faciliter l'examen et la répartition des affaires; « les décisions émanent du Conseil fédéral comme au- « torité [1]. »

Le partage des attributions administratives entre les départements ministériels est déterminé par arrêté de l'Assemblée fédérale. Les sept départements sont aujourd'hui divisés par l'arrêté du 7 juin 1887 de la manière suivante :

1. — Les Affaires étrangères,
2. — L'Intérieur,
3. — La Justice et la Police,
4. — L'Armée,
5. — Les Finances et les Douanes,
6. — L'Industrie et l'Agriculture,
7. — Les Postes et les Chemins de fer.

Chaque année les membres du Conseil fédéral doivent se partager entre eux la direction des ministères. Cela ne veut pas dire qu'il y ait tous les ans un changement complet dans la distribution des portefeuilles. Avant la réforme de 1887 l'obligation de confier au président du Conseil fédéral le département des Affaires étrangères, appelé alors le département politique, nécessitait des modifications annuelles dans la répartition des ministères. Aujourd'hui que cette obligation n'existe plus, les ministres deviennent de plus en plus stables dans leurs

1. — Art. 108.

postes respectifs, et voient le plus souvent se renouveler leurs anciens mandats.

Les membres du Conseil fédéral sont élus par les deux Chambres réunies de l'Assemblée fédérale pour un terme fixe de trois ans. L'élection a lieu au commencement de la session qui suit le renouvellement du Conseil national, élu également pour trois ans. Le ministre une fois nommé conserve son mandat jusqu'à l'expiration de son terme, mais il a le droit de donner sa démission pour n'importe quelle raison, même pour accepter un autre emploi fédéral, sans avoir besoin de l'assentiment de l'Assemblée. Si une vacance vient à se produire par la démission ou la mort d'un membre, l'Assemblée élit, soit immédiatement si elle est en session, soit dans sa plus prochaine séance si elle n'est pas réunie, un nouveau conseiller fédéral pour achever le terme du mandat déjà commencé.

En principe, tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national sont éligibles au Conseil fédéral. Mais la Constitution défend de choisir plus d'un membre parmi les citoyens d'un même canton. De plus, la loi a prohibé la présence simultanée au Conseil fédéral des parents et alliés en ligne directe, et en ligne collatérale jusqu'au degré de cousins germains inclusivement.

La Constitution proclame l'incompatibilité des fonctions ministérielles avec l'exercice de tout autre emploi fédéral ou cantonal et même de toute profession particulière. Les ministres ne peuvent faire partie, ni du Conseil national, ni du Conseil des États. Cependant ils sont presque toujours choisis dans l'une ou l'autre des

assemblées législatives [1]; on considère généralement que l'entrée du Conseil fédéral n'est ouverte qu'à ceux dont le suffrage populaire a consacré l'autorité dans leur propre canton. Jusqu'en ces dernières années les ministres sortants n'échappaient même pas à cette condition. Comme leur mandat expirait en même temps que celui des députés au Conseil national, ils présentaient presque toujours dans leurs cantons respectifs leurs candidatures à cette Chambre, et s'ils avaient subi un échec devant le corps électoral, ils auraient eu peu de chances de voir leur mandat renouvelé par l'Assemblée. Mais aujourd'hui on tend de plus en plus à dispenser les électeurs de ce que l'on commence à considérer comme une vaine formalité. Ainsi en 1890 trois conseillers fédéraux sortants ont décliné toute candidature au Conseil national et se sont fait simplement réélire par l'Assemblée. Il est inutile de dire qu'une fois élus ou réélus membres du Conseil fédéral, les ministres se hâtent de résigner leurs fonctions de députés.

Quoique l'élection du Conseil fédéral soit confiée à une assemblée politique, les choix ne sont pas toujours dictés par des considérations de parti et la majorité ne prétend pas réserver tous les sièges à ses adhérents. Suivant l'opinion généralement acceptée, ce conseil ne doit pas être exclusivement le reflet du parti prépondérant et toutes les grandes fractions de l'Assemblée doivent y être représentées. Aussi, quels que soient les

1. — On peut en effet citer quelques exceptions à cette règle. En 1875, l'Assemblée a élu conseillers fédéraux un membre du Tribunal fédéral et le représentant de la Suisse à Berlin.

changements survenus dans la situation respective des partis, les mandats des ministres sortants sont-ils généralement renouvelés sans compétition. Des sept membres qui avaient constitué le premier Conseil fédéral en 1848, deux en faisaient encore partie vingt ans plus tard, quatre étaient morts en fonctions, le septième avait été renversé lors d'un renouvellement par un rival plus jeune appuyé par les radicaux. Depuis plus de quarante ans, on n'a vu que deux fois un membre de l'administration précédente éprouver un échec [1]. En 1888 le centre libéral comptait encore trois représentants dans le ministère, quoique ce parti se trouvât depuis un certain temps réduit à un petit groupe. La majorité radicale attendait qu'une vacance se produisît par la retraite volontaire ou par la mort des ministres en charge pour augmenter le nombre de ses adhérents au sein du Conseil fédéral.

Cependant les influences politiques se font encore vivement sentir dans cette élection. Ainsi la droite catholique, qui comptait un assez grand nombre de membres dans les deux assemblées, a été totalement exclue du Conseil fédéral jusqu'en ces tout derniers temps. Au milieu des luttes religieuses ardentes, particulièrement ravivées par la proclamation du dogme de l'infaillibilité, les radicaux suisses avaient oublié non

1. — En décembre 1872, après l'échec du premier projet de révision constitutionnelle, la majorité de l'Assemblée voulut exclure du Conseil fédéral trois des membres sortants; deux d'entre eux avaient montré, à son gré, trop de tiédeur envers la revision et le troisième n'avait pas caché son opposition. Ce dernier seul fut définitivement écarté et remplacé; la majorité n'avait pu parvenir à s'accorder sur le choix des candidats à substituer aux deux premiers.

seulement toute tolérance, mais souvent aussi la notion même de la liberté. Emportés par la passion politique, ils ne songeaient évidemment pas à céder à leurs adversaires un avantage qu'ils pouvaient leur refuser. Les catholiques, d'ailleurs, ne pouvaient accepter une charge qui eût forcé celui qui en était revêtu à prendre part à la politique de combat poursuivie contre eux. Mais depuis quelques années les querelles s'étaient apaisées ; la droite, qui avait déjà obtenu un siège au Tribunal fédéral, était prête à accepter aussi dans le Conseil fédéral la place que le centre et même une partie de la gauche consentaient à lui accorder. Une première fois l'événement a trompé les espérances de ceux qui croyaient à la conciliation. Lors d'une première vacance en juin 1891, la majorité radicale écarta encore le candidat de la droite. Mais le 17 décembre 1891, à la suite de la retraite de M. le président Welti, l'Assemblée a choisi pour le remplacer au ministère le chef des conservateurs catholiques.

Les considérations locales jouent aussi un certain rôle dans l'élection du Conseil fédéral. La majorité des sièges est régulièrement attribuée aux cantons allemands, mais les cantons français y ont toujours quelques représentants. Les grands cantons tels que ceux de Berne, de Zurich et de Vaud comptent généralement un de leurs citoyens parmi les ministres, tandis que les autres places sont réparties indistinctement entre les cantons de moindre importance.

En résumé, les mœurs politiques imposent, en quelque sorte, la réélection des membres sortants du Conseil fédéral. Lorsqu'une vacance se produit par la mort ou

par la retraite d'un conseiller, on choisit généralement le nouveau ministre dans le même canton ou dans la même portion de la Suisse, le plus souvent aussi dans le même parti, à moins que la force d'un autre groupe ne se soit accrue, de telle façon qu'il puisse légitimement réclamer une plus large représentation dans le ministère. Ce mode de formation du Conseil fédéral est aujourd'hui battu en brèche. Les groupes démocratiques ont suscité et dirigent avec vigueur une campagne pour réclamer l'élection directe par le peuple des conseillers fédéraux. Une disposition récente ayant consacré le droit d'initiative populaire pour la revision d'articles spéciaux de la Constitution, la question sera portée sans tarder devant le peuple. Il ne semble pas toutefois que les partisans de l'élection directe réussiront dans leur première tentative. Mais cet échec sera dû moins à des considérations générales touchant au principe lui-même qu'à des difficultés spéciales d'application et à des rivalités d'intérêts, et on peut croire qu'il ne sera pas définitif[1].

V. — **Organisation intérieure et Rôle général du Conseil fédéral**[2]. — Le Conseil fédéral ne forme pas, comme le cabinet anglais, un corps homogène, composé d'hommes unis par une étroite communauté de vues politiques. C'est une assemblée dans laquelle différentes opinions sont représentées comme dans une assemblée législative. Mais comment est-il possible de maintenir

1. — Dupriez. *Le Mouvement démocratique en Suisse*, dans la *Revue Générale* (Bruxelles), juin 1892.
2. — Arrêté du 21 août 1878.

d'une politique qu'ils désapprouvent ? Cela tient à un certain esprit de patience, de soumission à la loi et au principe de la prépondérance des majorités, tout à fait particulier au peuple suisse, à l'oubli complet de tout sentiment d'amour-propre et de vanité personnelle. Chacun cède de bonne grâce devant la volonté de ses collègues et ne croit pas manquer à sa dignité en se soumettant aux décisions de la majorité. Les dissentiments les plus graves peuvent se manifester publiquement entre les membres du Conseil fédéral; on les voit quelquefois se diviser au sein même de l'Assemblée et y soutenir de toute leur vigueur, les uns contre les autres, des idées absolument opposées [1]. La lutte terminée, quel qu'en soit le résultat, vainqueurs et vaincus reprennent leurs occupations et continuent à traiter ensemble amicalement les affaires de l'Etat. Il est rare, d'ailleurs, que la majorité abuse de sa force pour imposer toutes ses volontés; les dissentiments qui surgissent amènent généralement des transactions que chacun accepte.

Il faut remarquer aussi que jusqu'à ces derniers temps le Conseil fédéral n'a compris que des libéraux du Centre, des radicaux et des démocrates de Gauche, dont les opinions présentent sans doute bien des divergences, mais dont les principes ne sont pas absolument opposés comme le sont ceux des catholiques et des radicaux. Aussi n'est-il pas impossible qu'avec l'introduction d'un membre de la droite dans le ministère les

1. — Adams, *op. cit.*, p. 58.

difficultés du système actuel ne se montrent au grand jour et ne deviennent sensibles pour tous [1].

Les deux Chambres réunies nomment chaque année un président et un vice-président parmi les membres du Conseil fédéral. Le président sortant ne peut être élu ni président, ni vice-président pour l'année suivante ; le vice-président n'est pas rééligible comme tel, mais il remplace généralement le président sortant.

Le président du Conseil fédéral porte le titre de Président de la Confédération. Sa situation n'est en rien comparable à celle du Président des États-Unis, elle est même notablement inférieure à celle du premier ministre dans un gouvernement parlementaire. Comme tout autre membre du Conseil fédéral, il est chargé de la direction d'un département, mais il n'exerce aucun pouvoir spécial sur les autres administrations et il est soumis comme ses collègues au contrôle et à l'autorité du conseil lui-même. Son titre ne lui vaut que quelques privilèges honorifiques. Il représente la nation à l'intérieur et à l'extérieur : il prend le premier rang dans les cérémonies publiques ; il reçoit les représentants des puissances étrangères en certaines occasions solennelles comme la remise des lettres de leurs Souverains, mais les relations habituelles sont entretenues par le ministre des Affaires étrangères et les décisions sur les questions de politique extérieure sont prises par le Conseil fédéral. Il ne possède aucune autorité sur ses collègues et son

1. —L'expérience qui vient d'être faite, de laisser coopérer la droite à l'administration, est encore trop récente pour qu'on puisse en apprécier les résultats. Mais nous devons dire que nous avons rencontré en Suisse peu d'hommes politiques ayant confiance dans son succès.

opinion n'a pas, en principe, plus de valeur que celle de tout autre membre; il a seulement voix prépondérante en cas de partage égal des votes. C'est, comme on l'a fort bien dit, un simple président d'une commission, qui ouvre la correspondance, répartit la besogne entre les membres d'après des règles fixes, préside les séances et signe tous les documents au nom du Conseil fédéral[1]. Encore ce rôle amoindri tend-il, en certaines de ses parties, à descendre au rang d'une pure fiction. Ainsi de plus en plus l'usage s'établit de correspondre avec les chefs des départements sans l'intermédiaire du président.

Jusqu'en ces derniers temps le président était régulièrement chargé du département politique, qui comprenait principalement l'administration des affaires étrangères et qui était considéré comme le plus important de tous, sinon par le nombre, du moins par la nature des affaires. Ces changements perpétuels apportés à la direction d'une administration qui réclame particulièrement la stabilité et l'expérience, présentaient les plus graves inconvénients. D'autres services ont pris d'ailleurs une grande extension. Aussi, depuis la réorganisation du Conseil fédéral opérée en 1887, le président est-il indifféremment investi de l'un ou de l'autre département.

Le vice-président n'a pas d'autre charge que celle de

1. — Adams, *op. cit.*, p. 58. « Le président ouvre toutes les pièces « adressées au Conseil fédéral, les renvoie au département que cela « concerne, ou les soumet au Conseil fédéral et veille à ce que les « affaires soient promptement expédiées. » Arrêté du 21 août 1878, art. 13.

remplacer le président en cas d'empêchement et de diriger comme ses collègues un département.

Le Conseil fédéral s'assemble régulièrement deux fois chaque semaine pour délibérer sur les questions qui doivent lui être soumises; il tient aussi des séances supplémentaires, lorsque les circonstances l'exigent[1]. Comme il est investi d'un pouvoir légal et de fonctions propres, la Constitution et la loi prévoient et réglementent ses réunions. Aucune délibération n'est valable, si quatre membres au moins ne sont présents. Les ministres ne peuvent se dispenser d'assister aux séances, s'ils n'ont pas une excuse légitime. Le président peut leur accorder un congé de huit jours; le Conseil peut seul autoriser une absence plus longue. Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents, à moins qu'il ne s'agisse de rapporter une mesure déjà votée; dans ce cas, le rappel de la première délibération doit être adopté par quatre membres au moins. Chacun émet son vote à haute voix, sauf dans les élections, où le vote peut être secret. Le chancelier de la Confédération assiste à toutes les séances du Conseil fédéral, tient le procès-verbal et enregistre les arrêtés et les règlements adoptés. Chaque conseiller peut exiger que le procès-verbal mentionne qu'il a voté contre la mesure adoptée par la majorité ou pour une proposition rejetée. Tous les arrêtés et décisions émanant du Conseil fédéral sont signés par le président et par le chancelier, ou par ceux qui les ont remplacés.

Les chefs des départements exécutifs, nous l'avons

1. — Dans ces dernières années, le nombre des séances du Conseil fédéral a varié de 106 en 1888 à 143 en 1889.

déjà dit, n'ont aucun pouvoir propre ; d'après la Constitution ils n'agissent jamais de leur seule volonté et en leur propre nom. Toute autorité réside exclusivement dans le Conseil fédéral et les ministres ne sont que les exécuteurs de ses décisions. Aussi l'arrêté du 21 août 1878, qui règle l'organisation du pouvoir exécutif, confère-t-il uniquement au Conseil fédéral lui-même toutes les attributions, tous les pouvoirs et toutes les obligations. En principe, le chef d'un département ne peut prendre aucune décision de sa seule autorité, il doit en référer au Conseil, et cette règle s'applique notamment à la nomination de tous les fonctionnaires et employés. La répartition des affaires par départements « a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des « affaires ; les décisions émanent du Conseil fédéral « comme autorité [1] ». C'est, on le voit, une dépendance complète, absolue, jusque dans les moindres détails de l'administration. Mais il est inutile de dire que ce principe constitutionnel doit céder devant les nécessités pratiques. Cette intervention du Conseil dans toutes les affaires de chaque département peut se concevoir tant que les services restent simples et peu compliqués ; elle devient impossible, lorsque l'action administrative se développe et que certains départements prennent une extension considérable. Aujourd'hui le Conseil fédéral n'a plus le temps de décider par lui-même toutes les questions qui se présentent ; le plus souvent, il se borne à enregistrer les propositions qui lui sont faites par les divers ministres et il se contente d'exercer un

1. — Arrêté du 21 août 1878, art. 20.

contrôle plus ou moins étroit sur leur gestion. L'arrêté organique de 1878 a lui-même prévu cette nécessité, il a permis aux départements de régler les affaires qui leur sont renvoyées, soit en vertu de dispositions législatives, soit par suite de dispositions spéciales du Conseil fédéral, mais sous réserve de la décision définitive de ce dernier. Chaque ministre jouit ainsi dans son administration d'une certaine autorité de fait et même de quelque indépendance. Le Conseil ne discute et ne décide plus réellement lui-même que les questions importantes[1]. Cette remarque s'applique surtout aux départements les plus développés, tels que ceux des postes et de l'armée.

En fait, voici comment les choses se passent. Le ministre qui doit soumettre une affaire à la décision du Conseil fédéral, lui présente un rapport écrit généralement très court avec les pièces annexes. Les affaires courantes, de peu d'importance, sont réglées séance tenante. Quant aux autres, les rapports qui les concernent sont déposés sur la table de la chancellerie où chacun des membres du Conseil peut en prendre connaissance durant les trois jours qui suivent. Si l'on en croit certains hommes qui ont été mêlés aux travaux du Conseil fédéral, sur cent affaires traitées, il n'en est pas plus d'une qui soulève des objections; mais lorsqu'une discussion est entamée, elle prend presque toujours de sérieuses proportions.

Les conseillers fédéraux ne connaissent pas la responsabilité politique qui tient perpétuellement les mi-

1. — Orelli, *op. cit.*, p. 36; — Adams, *op. cit.*, p. 56.

nistres d'un gouvernement de cabinet à la merci des caprices d'une majorité parlementaire. Les Chambres peuvent adopter des motions de blâme et de censure contre leur conduite, rejeter les propositions qu'ils leur ont soumises, voter les projets qu'ils ont combattus, sans qu'ils se croient obligés de se retirer. Quoi qu'il arrive, ils achèvent le terme de leur mandat, et c'est alors seulement qu'il peut être question pour eux d'une certaine responsabilité politique, en ce sens que leur gestion antérieure pourra empêcher ou assurer leur réélection.

Ce n'est pas à dire toutefois que les ministres suisses ne soient soumis à aucune responsabilité, ni qu'ils ne se trouvent jamais en rapport direct avec les Chambres. Bien au contraire, la Constitution a consacré le principe de leur responsabilité juridique, principe qui a été réglé par une loi du 9 décembre 1850, et elle a précisé leurs rapports avec l'Assemblée fédérale.

Les membres du Conseil fédéral sont responsables, au point de vue pénal et au point de vue civil, de tous les actes posés par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Les poursuites peuvent se baser, soit sur la perpétration d'un crime ou d'un délit prévu par la loi pénale, soit sur la violation de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté fédéral. Tous les ministres sont, jusqu'à preuve contraire, présumés avoir pris part aux actes émanés du Conseil fédéral.

Les poursuites pénales s'engagent au moyen d'une plainte adressée à l'Assemblée. Si elle n'est pas en session au moment où une accusation est portée contre un membre du Conseil fédéral, celui-ci doit immédiatement la convoquer, à moins qu'elle ne doive se réunir

dans le délai d'un mois en session ordinaire. La plainte doit être communiquée au ministre visé avant d'être mise en discussion devant les Chambres. Le Conseil national et le Conseil des États, après avoir entendu les explications de l'accusé, refusent d'entamer des poursuites, ou prennent la plainte en considération. Si les deux Chambres se prononcent pour cette dernière alternative, elles nomment chacune une commission d'instruction qui recherche les documents, écoute les explications de l'accusé, et présente un rapport au plus tôt six jours après le vote de la prise en considération. Le ministre mis en cause a vingt-quatre heures pour prendre connaissance du rapport et préparer sa défense. Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent alors séparément sur les poursuites. Si tous deux les votent, le prévenu est immédiatement suspendu de ses fonctions et remplacé. L'affaire est ensuite transmise au Tribunal fédéral ; l'Assemblée nomme en Chambres réunies un procureur général et, au besoin, des assistants avec la mission spéciale de soutenir cette accusation.

Toute personne qui se croit lésée par un acte posé par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, et qui veut en réclamer la réparation civile, doit également s'adresser aux Chambres fédérales. Celles-ci votent successivement sur la prise en considération et sur l'autorisation des poursuites en suivant la même marche que s'il s'agissait d'intenter une action pénale. Si elles décident de donner suite à la demande, celle-ci peut être portée devant le Tribunal fédéral. Si, au contraire, elles refusent de l'admettre, la partie qui se prétend lésée ne peut

plus rien contre le ministre, mais il lui reste le droit d'intenter son action contre la Confédération elle-même qui s'est ainsi substituée à son fonctionnaire.

Nous devons ajouter que ces règles n'ont pas encore trouvé l'occasion d'être appliquées. Jusqu'à présent aucune poursuite pénale n'a été intentée, aucune poursuite civile n'a été autorisée contre un membre du Conseil fédéral. L'Assemblée n'a jamais été saisie que de demandes peu sérieuses, imprudemment lancées par quelque « recourant » exalté.

Quoiqu'ils ne puissent conserver aucun mandat parlementaire, les ministres ne sont nullement exclus des séances du Conseil national ou du Conseil des États. « Les membres du Conseil fédéral ont voix consulta- « tive dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, « ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les ob- « jets en délibération. » Tantôt ils assistent les Chambres dans l'exécution de leur mission : ils présentent les projets de lois, d'arrêtés, de budgets, ils donnent leurs avis sur les propositions qui leur sont adressées par les Conseils ou par les cantons, ils interviennent dans toutes les discussions. Tantôt, au contraire, ils subissent le contrôle de l'Assemblée sur leur administration : ainsi le Conseil fédéral « rend compte de sa gestion à « l'Assemblée fédérale à chaque session ordinaire, lui « présente un rapport sur la situation de la Confédéra- « tion tant à l'intérieur qu'au dehors et recommande à « son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accrois- « sement de la prospérité commune ; il fait aussi des « rapports spéciaux, lorsque l'Assemblée, ou une de ses « sections, le demande ». Il se trouve, d'ailleurs, soumis

dans toute sa gestion à la haute surveillance des Chambres et doit même souvent recourir à leur intervention préalable.

Dans l'ordre exécutif, en effet, le Conseil fédéral, même abstraction faite du partage d'attributions entre la Confédération et les Cantons, trouve sa compétence plus restreinte que celle d'aucun autre ministère. Sans doute la Constitution lui confie le pouvoir de « diriger les « affaires fédérales conformément aux lois et aux ar- « rêtés de la Confédération ; » elle lui impose la mission « de veiller à l'observation de la Constitution, des lois et « des arrêtés de la Confédération, ainsi que des pres- « criptions et des concordats fédéraux » ; elle lui donne le droit de « pourvoir à l'exécution des lois et des ar- « rêtés ». Mais presque toujours ces délégations générales sont considérablement amoindries par les pouvoirs réservés à l'Assemblée fédérale. Ainsi, dans le domaine des relations étrangères, le Conseil fédéral veille aux « intérêts de la Confédération au dehors, notamment à « l'observation de ses rapports internationaux et il est, en « général, chargé des relations extérieures ; il veille à la « sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son in- « dépendance et de sa neutralité ». Mais il appartient aux Chambres seules de prendre toutes les décisions importantes : conclusion de tous traités, déclaration de guerre, etc., et toujours elles peuvent intervenir directement pour sauvegarder la sûreté extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

Il y a là, semble-t-il, un défaut de précision dans les limites tracées entre les pouvoirs de l'Assemblée et les attributions du Conseil fédéral. Ce défaut se retrouve

encore plus marqué en ce qui concerne l'exercice des droits de la Confédération sur les Cantons. Ainsi le Conseil fédéral « veille à la garantie des constitutions can« tonales ; il examine les traités des Cantons entre eux « et avec l'étranger et il les approuve, s'il y a lieu ; il « examine les lois et les ordonnances des Cantons qui « doivent être soumises à son approbation ; il exerce « sa surveillance sur les branches de l'administration « cantonale qui sont placées sous son contrôle ». Mais presque toutes ses décisions peuvent être réformées par l'Assemblée fédérale à laquelle est réservé le droit de prendre les mesures nécessaires pour assurer la garantie des constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux.

Dans la gestion des intérêts fédéraux proprement dits, le ministère est chargé de toutes les branches de l'administration, il nomme les fonctionnaires et les employés, sauf quelques rares exceptions, dirige et contrôle leur gestion ; il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre. Mais en ceci il se trouve encore en concurrence avec l'Assemblée fédérale qui seule peut disposer de l'armée et ordonner les dispositions extraordinaires pour maintenir la sûreté intérieure, la tranquillité et l'ordre public. Le Conseil fédéral ne peut lever des troupes et en disposer qu'en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée ; il doit même convoquer immédiatement celle-ci, lorsque l'effectif des régiments levés dépasse deux mille hommes et qu'ils restent sur pied plus de trois semaines.

Maintenant que nous connaissons l'organisation et la mission du Conseil fédéral, il nous sera facile de déterminer en quelques mots les différences fondamentales qui le distinguent de tout autre ministère.

1. — Le Conseil fédéral n'est pas dans l'ordre exécutif une autorité de second rang, exerçant par délégation les pouvoirs d'un Roi ou d'un Président ; il agit comme autorité supérieure dans son domaine, sous le seul contrôle de l'Assemblée législative.

2. — Il constitue un organisme, non seulement reconnu par la loi, mais créé et réglementé par elle, jouissant de pouvoirs propres qu'il doit exercer par lui-même. Les ministres qui le composent ne sont que des agents d'exécution, sans autorité personnelle. Dans les autres pays, le pouvoir réside en dehors du cabinet, dans la personne d'un Roi ou d'un Président; mais la loi en délègue l'exercice à divers ministres pris individuellement. Là même où le cabinet est organisé en un véritable corps, son autorité repose moins sur la loi que sur les usages politiques, elle n'est faite que de l'autorité cédée, volontairement ou non, par chacun des membres. En fait, cette différence se traduit par un contrôle plus étroit et une action directe bien plus fréquente du Conseil fédéral dans les affaires de chaque département exécutif.

3. — Les ministres suisses réunissent dans leurs personnes deux fonctions souvent distinctes : l'une, la fonction gouvernementale, c'est-à-dire, la détermination de la politique à suivre, la direction générale du gouvernement ; l'autre, la fonction administrative, c'est-à-dire, la réalisation dans tous les domaines de cette

politique et l'expédition des affaires de l'État. Cette dernière est la fonction propre des chefs des départements. Mais la première n'est nulle part ailleurs attribuée d'une façon aussi absolue au conseil des ministres. Aux États-Unis, elle est l'apanage du Président; dans les gouvernements européens, elle est divisée entre le Roi — ou le Président, — le premier ministre et le cabinet, et la part que chacun y prend varie singulièrement suivant les pays.

4. — Dans son organisation intérieure, le Conseil fédéral se distingue par l'absence de toute prépondérance d'un membre sur les autres; le président n'a pas plus de pouvoirs que ses collègues et n'a pas d'autorité sur eux.

5. — Les ministres de cabinet sont les chefs d'une majorité parlementaire, les représentants d'un parti ou d'une coalition de groupes momentanément unis; les ministres américains et les ministres prussiens sont les hommes choisis par un Président ou par un Roi pour appliquer sa politique; les ministres suisses sont élus par l'Assemblée parmi les adhérents de groupes politiques distincts et même opposés. De là, dans le Conseil fédéral, l'absence complète d'homogénéité polititique.

6. — Les rapports de subordination des ministres envers les assemblées législatives ne résultent pas seulement du simple jeu des forces politiques manifesté par la tradition; ils sont également consacrés et précisés par les textes constitutionnels. Ces liens qui enchaînent la liberté d'action du ministère sont d'ailleurs plus forts et plus étroitement resserrés que dans aucun

autre pays. L'Assemblée fédérale n'exerce pas seulement une sorte de contrôle rèpressif sur la marche de l'administration, elle intervient souvent par voie d'action directe et de décision préalable. Pour guider la gestion des ministres, elle ne les menace point de votes de blâme ou de censure; elle la règle et la précise d'avance, jusque dans ses détails, par des arrêtés obligatoires.

## CHAPITRE II

### LES MINISTRES ET LES CHAMBRES [1]

I. — **Organisation intérieure et Pouvoirs des Chambres.** — En 1848 les Cantons suisses se trouvèrent en face de la même difficulté que celle qui avait arrêté soixante ans auparavant les États de l'Amérique du Nord. Comment, dans la constitution du pouvoir suprême, du pouvoir législatif, pouvait-on tenir également compte de deux intérêts également puissants et qui semblaient opposés : l'intérêt du peuple entier et l'intérêt des Cantons? En Suisse comme aux États-Unis, les grands Cantons voulaient une représentation proportionnelle à leur importance, tandis que les autres invoquaient leurs antiques privilèges pour obtenir une représentation égale. La difficulté se compliquait encore de ce que la nation, habituée au système d'une Chambre unique, craignait outre mesure les dangers de conflits aigus et fréquents, qui lui paraissaient inséparables de l'existence de deux Chambres distinctes et investies de pouvoirs égaux. Cependant, après avoir examiné et re-

1. — Blumer et Morel, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, vol. III, pp. 34-82; — Dubs, *Le Droit public de la Confédération Suisse*, vol. II, pp. 77-105: — Adams, *The Swiss Confederation*, pp. 38-53; — Vincent, *State and Federal Government of Switzerland*, pp. 38-45; — Marquardsen's, *Handbuch des œffentlichen Rechts : Schweiz*, par Orelli, pp. 28-33.

jeté successivement plusieurs systèmes plus ou moins ingénieux, mais qui aboutissaient tous à annihiler l'une ou l'autre des deux assemblées, les auteurs de la Constitution de 1848 durent se résoudre à accepter la solution qui avait prévalu aux États-Unis : ils créèrent deux Chambres égales, dont l'une devait représenter la nation suisse et l'autre les cantons.

Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse élus à raison d'un membre par 20.000 âmes de la population totale. Le nombre en est fixé d'abord par cantons ; puis les députés sont répartis, le cas échéant, entre plusieurs districts du même canton. Le Conseil national compte aujourd'hui 147 membres. Est électeur, tout citoyen suisse, âgé de vingt ans au moins et jouissant de l'exercice de ses droits politiques. Tout électeur est éligible, à l'exception des ministres des cultes et des fonctionnaires fédéraux. Le Conseil national est renouvelé intégralement tous les trois ans.

Le Conseil des États comprend 44 députés élus au nombre fixe de deux par canton. Les prêtres et même les fonctionnaires fédéraux, à l'exception des ministres, sont éligibles au Conseil des États. La Constitution fédérale ne prévoit, ni la durée du mandat de ces députés, ni le mode de leur élection. Les uns sont élus directement par le suffrage populaire [1], les autres par le grand Conseil du canton. Certains sont nommés pour trois ans, d'autres pour une année seulement. Cependant les membres des Chambres ne peuvent recevoir

1. — Les députés au Conseil des États sont aujourd'hui élus directement par le suffrage populaire dans huit cantons et dans quatre demi-cantons.

de mandat impératif; contrairement aux membres de l'ancienne Diète, ils votent sans instructions.

Les Chambres fédérales se réunissent d'elles-mêmes en session ordinaire au jour fixé par le règlement. Le Conseil fédéral ne manque jamais d'adresser des convocations aux députés, quoiqu'elles ne soient pas indispensables. La session ordinaire est aujourd'hui divisée en deux parties dont l'une commence le premier lundi de juin, et la seconde, le premier lundi de décembre. Aucune autorité ne peut, ni proroger, ni dissoudre aucun des deux Conseils, et ceux-ci ne peuvent prononcer leur prorogation ou leur dissolution que par un accord mutuel. Cependant ils peuvent être convoqués en session extraordinaire par le Conseil fédéral, soit spontanément, soit sur la demande de cinq cantons ou du quart des députés au Conseil national. Les sessions sont généralement assez courtes; chaque demi-session ordinaire ne dure guère plus de trois à quatre semaines. Mais dans ces dernières années, les Chambres ont souvent siégé en session extraordinaire durant une vingtaine de jours, généralement en mars ou avril [1].

En principe, les pouvoirs de l'Assemblée fédérale sont illimités dans le domaine des affaires réservées à la Confédération. « Le Conseil national et le Conseil « des États délibèrent sur tous les objets que la présente « Constitution place dans le ressort de la Confédération « et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fé- « dérale. » Cependant, tout en posant ce principe, la

1. — Cette session extraordinaire a dû être convoquée presque régulièrement depuis un certain nombre d'années, de sorte que l'on peut dire que les Chambres sont réunies pendant dix semaines environ.

Constitution a pris soin d'énumérer et de préciser les principales attributions des Chambres [1].

1. — L'Assemblée fédérale discute et vote les lois et arrêtés ; sa compétence est donc plus étendue que celle des autres Parlements, puisqu'elle embrasse avec le pouvoir législatif le pouvoir réglementaire.

2. — Elle établit le budget annuel, impose les taxes, approuve les comptes et autorise les emprunts.

3. — En matière de politique extérieure, elle est appelée à prendre toutes les décisions qui présentent quelque importance : elle conclut les alliances et les traités avec les États étrangers au nom de la Confédération ; en cas de réclamation, elle approuve définitivement les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger. Seule elle peut déclarer la guerre, faire la paix, et ordonner les mesures pour maintenir la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. A cet effet elle dispose de l'armée fédérale.

4. — Dans l'administration intérieure le Conseil national et le Conseil des États ne se bornent pas à exercer une haute surveillance sur la marche des affaires, mais ils doivent fréquemment intervenir par voie de décision directe. Seuls ils peuvent créer des fonctions fédérales permanentes et fixer les traitements et indemnités des membres des autorités, ainsi que des fonctionnaires et agents. Ils élisent les conseillers fédéraux, le chancelier, le général en chef de l'armée fédérale et la loi peut leur attribuer la nomination d'autres fonctionnaires. Ils donnent aux cantons la garantie de leur

1. — Blumer, *op. cit.*, vol. III, pp. 58-67.

constitution et de leur territoire, commandent les mesures nécessaires pour assurer cette garantie, pour faire respecter la Constitution fédérale ou obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux, pour maintenir la sûreté intérieure, l'ordre et la tranquillité de la Suisse. Ils décident les conflits de compétence entre les autorités fédérales.

5. — Les conseils législatifs interviennent même dans l'administration de la justice : ils nomment les membres du Tribunal fédéral, exercent le droit d'amnistie et le droit de grâce et jugent en dernier ressort les contestations administratives qui rentrent dans la compétence du Conseil fédéral.

6. — Enfin l'Assemblée exerce un contrôle très étendu sur l'administration fédérale.

D'ordinaire les Chambres délibèrent séparément sur tous les objets qui leur sont soumis. Mais dans certaines circonstances, le Conseil national et le Conseil des États se réunissent en commun sous la direction du président du Conseil national, de façon à ne plus former qu'une seule assemblée, dans laquelle les membres de l'une et de l'autre Chambre sont absolument confondus, discutent et votent sans aucune distinction. L'Assemblée fédérale n'est ainsi convoquée en séance plénière que pour l'exercice de certaines fonctions de nature exécutive ou judiciaire, par exemple pour l'élection des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, du chancelier de la Confédération et du général en chef de l'armée, pour le vote des recours en grâce, pour la décision des conflits de compétence.

La Constitution place les deux Conseils législatifs

dans des situations absolument identiques, il leur donne à chacun les mêmes pouvoirs et n'accorde, ni à l'un, ni à l'autre aucun privilège, soit à propos de l'initiative, soit au sujet de la décision des mesures à prendre. Toute proposition, même en matière de finances, peut être discutée en premier lieu devant l'une ou l'autre assemblée. Au commencement de la session les présidents des deux Conseils déterminent entre eux lequel aura la priorité dans la discussion de chaque affaire et ils font approuver leurs décisions par les Chambres. Les contestations sur la question de priorité sont rares; en 1879, un conflit soulevé à l'occasion du code des obligations s'est terminé à l'avantage du Conseil des États.

Les projets adoptés par une Chambre sont adressés à l'autre dans les deux jours qui suivent le vote; celle-ci adopte-t-elle à son tour le projet dans son entier, elle le renvoie à la première avec son adhésion. En cas de désaccord, les projets passent et repassent d'un Conseil à l'autre, jusqu'à ce que l'entente s'établisse ou devienne impossible aux yeux de tous. Le rejet d'une proposition même par l'assemblée chargée de la discuter en premier lieu, n'empêche nullement l'autre Chambre de l'examiner à son tour. Ce principe a été expressément reconnu à plusieurs reprises. En 1873, notamment, le Conseil des États délibéra sur un projet de loi relatif à l'état civil et au mariage qu'avait repoussé le Conseil national, et le projet finit par être adopté par l'un et par l'autre.

L'égalité des deux Chambres est assez bien respectée; le Conseil national n'a pas acquis la prépondérance de la Chambre française, et la situation du Conseil des

États n'est en rien comparable à celle du Sénat des États-Unis. L'influence particulière qui s'attache à l'une ou à l'autre Chambre tient uniquement à la valeur personnelle de ses membres. Dans les premières années qui suivirent la Constitution de 1848, le Conseil des États renfermait les hommes d'État les plus en vue ; les premiers conseillers fédéraux furent tous, à l'exception d'un seul, choisis dans son sein. L'élection des membres de cette assemblée était alors presque partout confiée aux conseils législatifs des Cantons et la durée du mandat était généralement assez longue. Aussi les sièges du Conseil des États étaient-ils presque tous occupés à cette époque par les chefs des gouvernements cantonaux et cette pratique semblait parfaitement conforme à la pensée des auteurs de la Constitution. Aujourd'hui, au contraire, le terme généralement trop court des mandats de député au Conseil des États en éloigne assez souvent les chefs et les hommes les plus éminents de chaque parti [1]. Il y a au Conseil des États un assez grand nombre d'hommes encore jeunes, qui malgré leurs talents, n'ont évidemment pas la même autorité que les vétérans de la politique. Si l'on ne considère que la valeur intrinsèque de ses membres, la seconde Chambre peut certes encore supporter la comparaison avec le Conseil national. Actuellement elle compte, peut-on dire, dans son sein les éléments les plus distingués qui parmi la jeunesse suisse se sont lancés dans les luttes politiques. Quelques-uns même ont déjà acquis une position remarquée et une

1. — Dubs, *op. cit.*, pp. 81-84.

influence sensible. Dans une assemblée peu nombreuse, les débats sont généralement assez courts et revêtent un caractère familier. Mais si les discussions sont plus calmes et moins passionnées que celles du Conseil national, elles n'en sont pas moins approfondies, et elles sont certainement plus objectives.

Malgré la différence des forces respectives des partis dans les deux assemblées, les dissentiments ne dégénèrent jamais en conflits graves. Si l'une montre une résistance énergique à quelque projet adopté par l'autre, celle-ci se soumet d'assez bonne grâce à cet obstacle opposé à sa volonté.

II. — **Les Partis politiques.** — Les Chambres fédérales ne se divisent pas en deux grands partis politiques nettement séparés; on n'y voit pas, d'un côté une majorité gouvernementale appuyant fidèlement les ministres, de l'autre une minorité réduite au rôle d'opposition. Les députés au Conseil national et au Conseil des États sont rangés en trois groupes principaux que l'on désigne sous les noms de droite, de centre et de gauche.

La Droite a été constituée principalement pour la défense des intérêts de l'Église et des populations catholiques. Les querelles religieuses, qui avaient été singulièrement vives jusqu'en ces dernières années, avaient fait d'elle un groupe voué à l'opposition irréconciliable. Mais cette situation même lui avait assuré une cohésion absolument inconnue aux autres partis.

Le Centre libéral, qui recrute la plupart de ses adhérents parmi les conservateurs protestants, se rapproche

par ses opinions modérées et ses tendances conciliatrices du centre gauche français. Quoiqu'il se trouve aujourd'hui réduit à un très petit groupe dans chacune des Chambres, il exerce encore une certaine influence, qu'il doit surtout à la valeur de quelques-uns de ses membres.

La Gauche radicale compte actuellement près des deux tiers des députés au Conseil national. Mais comme ce groupe trouve sa principale force dans les grands cantons protestants, il ne dispose même pas de la majorité au Conseil des États. Quoi qu'il en soit, il exerce incontestablement dans la politique suisse l'influence prédominante.

Aucun de ces partis ne se distingue par une solide union et une sévère discipline. La majorité radicale en particulier n'a jamais formé véritablement un groupe compact et, aujourd'hui plus que jamais, elle est travaillée par des dissentiments si graves, qu'ils aboutiront probablement à une scission définitive. Elle comprend des députés des nuances les plus diverses, depuis des libéraux jusqu'à des démocrates fortement entachés de socialisme. Les questions religieuses et les idées de conservation et de progrès qui sont la base même de la constitution de ces partis, opèrent déjà parmi eux des distinctions plus ou moins accentuées. Ainsi la partie la plus modérée de la Gauche se rapproche bien plus par ses opinions et ses tendances des députés du Centre que des « jeunes démocrates » de l'extrême Gauche. D'autre part, une foule de questions étrangères à la formation de ces groupes viennent provoquer des divisions et des subdivisions au

sein de chacun d'eux. Ainsi, quoique les diverses nationalités qui forment la Confédération helvétique ne soient aucunement divisées par des querelles de races ou de langues, elles ont cependant parfois des tendances et des opinions divergentes qui se manifestent dans l'Assemblée fédérale. De même la question des limites de la compétence fédérale et de la compétence des cantons divise les Suisses en fédéralistes et en unitaires, les premiers comptant surtout ceux qui à un point de vue quelconque se trouvent rangés dans une minorité et qui craignent de voir leurs droits et leurs intérêts compromis : tels les catholiques, tels aussi les radicaux des cantons français; les autres, recrutés principalement parmi les radicaux allemands, qui appartiennent au parti et à la race en majorité[1].

Enfin ce qui contribue encore à entraver l'union de tous les députés d'un même groupe, c'est la division même de la Suisse en cantons autonomes. Chacun de ces cantons est le siège d'une vie politique intense et voit se débattre des tendances et des intérêts particuliers. Dans un État unitaire, même fortement décentralisé, les contestations électorales relatives à la commune ou à la province portent presque toujours sur des questions de politique générale, à moins qu'elles ne soient suscitées par des luttes d'intérêts personnels.

1. C'est ainsi que l'échec récent des tentatives de rachat des chemins de fer a provoqué chez les radicaux allemands, et particulièrement chez les Bernois, un vif ressentiment contre les radicaux du canton de Vaud qui ont fait à cette politique de centralisation une très vive opposition. Il y aura peut-être là encore une cause de scission, au moins temporaire, dans le parti radical qui traverse, à l'heure qu'il est, une véritable crise de désagrégation.

Il n'y a, ni dans la commune, ni dans la province, de vie politique distincte ; c'est la politique générale qui seule opère entre les citoyens des divisions stables et réelles. En Suisse, au contraire, les gouvernements cantonaux n'ont pas une simple mission administrative; ils jouent un véritable rôle politique. Ainsi dans chaque canton entrent en conflit des tendances politiques qui lui sont spéciales. Certes, les questions de politique fédérale jouent un grand rôle dans la politique cantonale, ou plutôt les mêmes questions se retrouvent souvent dans la politique fédérale et dans la politique cantonale. Mais elles sont dans ce dernier cas envisagées à un point de vue tout particulier par les citoyens de chaque canton et, à leur tour, les mouvements d'opinions et les intérêts de chaque canton réagissent sur la politique fédérale. « Ordinairement la « masse des électeurs suisses pense d'abord à sa com« mune, puis à son canton, et les votes sont souvent plus « influencés par les intérêts locaux et cantonaux que « par les intérêts généraux et fédéraux [1]. » Les députés aussi ne peuvent faire abstraction des considérations qui ont guidé leurs électeurs, ni du milieu dans lequel ils ont fait leur éducation politique. Souvent on les voit sacrifier les principes de politique générale aux intérêts, aux opinions et aux préjugés dominants dans leur propre canton.

C'est assez dire que les votes compacts de groupe contre groupe sont plus que rares dans les Chambres suisses. Depuis l'apaisement des querelles religieuses,

---

1. — Adams, *op. cit.*, p. 89.

les questions touchant aux relations de l'Église et de l'État ne parviennent même plus à ramener l'union complète dans la Gauche entière. La majorité se divise sur toutes les grandes questions à l'ordre du jour : extension de la législation directe par l'institution du *referendum* obligatoire et l'introduction du droit d'initiative populaire, augmentation des pouvoirs de la Confédération, questions de politique économique et financière, législation sociale. Les deux autres groupes paraissent plus unis, ainsi qu'il convient à des minorités. D'ailleurs il n'est pas difficile aux quelques députés du Centre de se mettre d'accord; leur petit nombre est souvent la principale cause de l'unanimité de leurs votes. La Droite est fortement unie sur toutes les questions qui touchent à la défense des intérêts religieux et sur le principe de l'indépendance des cantons, mais dans les autres matières les députés catholiques obéissent souvent à des impulsions diverses.

III. — **Les Ministres devant les Chambres.** — Les conseillers fédéraux, nous l'avons vu, ne peuvent être membres d'aucune des deux Chambres de l'Assemblée fédérale, mais ils ont entrée au Conseil National et au Conseil des États, ils peuvent prendre part à toutes les discussions et y exercer à peu près les mêmes droits que les députés eux-mêmes, à l'exception du droit de vote.

Dans leurs relations avec les Chambres, les ministres se présentent tantôt comme les conseillers, tantôt comme les auxiliaires et les délégués de l'Assemblée. Conseillers des Chambres, ils leur donnent, soit spon-

tanément, soit sur leur réquisition, des avis inspirés par une connaissance approfondie des nécessités du gouvernement ; ils interviennent constamment dans les discussions parlementaires avec l'autorité que confèrent une expérience reconnue et des capacités éprouvées. Auxiliaires de l'Assemblée, ils doivent l'assister dans l'exercice de ses pouvoirs, la convoquer en session extraordinaire chaque fois que les circonstances l'exigent, lui rappeler au début de chaque session toute la série des objets dont elle devra s'occuper, soit d'après ses propres décisions, soit sur la demande d'un canton ou d'un particulier. Ils doivent aussi lui procurer les documents et les renseignements dont elle peut avoir besoin. Ils ont enfin la mission d'assurer dans tous les domaines et en toutes matières l'exécution des décisions prises par les Conseils législatifs.

En quelque qualité qu'ils agissent d'ailleurs, la Constitution les considère toujours comme les subalternes de l'Assemblée fédérale : ils doivent à ses ordres une obéissance constante et absolue. Sans doute, leur action n'est pas perpétuellement subordonnée à l'impulsion des Chambres; dans le domaine législatif aussi bien que dans le domaine exécutif, ils ont des attributions et des droits qu'ils peuvent exercer spontanément. Mais s'ils ont souvent l'initiative, ils n'ont jamais l'indépendance dans la décision. En toutes matières, l'Assemblée peut commander ou réformer leur action, et elle la contrôle inévitablement. Elle possède toute autorité sur eux, tandis qu'ils n'ont aucun pouvoir sur elle. Ils ne peuvent, ni empêcher ses réunions, ni la proroger, ni la dissoudre. Le droit de la convoquer en sessions extraordinaires ne

leur confère aucun pouvoir réel et l'exercice de ce droit lui-même n'est pas toujours pour eux libre et spontané. Enfin ils n'ont aucun droit de veto sur les décisions de l'Assemblée ; ils ne peuvent ni les annuler, ni les suspendre, et ils n'ont contre elles aucun recours.

Le Conseil fédéral ne se pose donc pas devant les Chambres comme un pouvoir indépendant et rival. Il nous apparait, au contraire, comme une autorité de second ordre, intimement uni à l'autorité supérieure qui l'a élu et qui commande son action. Mais s'il se montre dépourvu de tout pouvoir légal sur l'Assemblée, il ne possède pas moins, en fait, une influence considérable basée sur la valeur et sur l'expérience personnelle de ses membres.

La situation des ministres suisses semble se rapprocher à ce point de vue de la position des ministres parlementaires. Cependant il ne faudrait pas conclure de cette similitude à une analogie complète ; car il y a entre les uns et les autres des différences marquées, même si l'on fait abstraction de la réglementation détaillée des rapports entre les autorités dans le gouvernement helvétique. Une influence qui n'a guère d'autres sources que l'expérience et les capacités de ceux qui la possèdent, — et telle est bien la nature de l'autorité qu'exercent les conseillers fédéraux sur les Chambres suisses, — ne peut évidemment se comparer à la pression que font subir aux majorités parlementaires les Cabinets qu'elles soutiennent. Le conseiller fédéral, réduit à ses seules forces, ne peut prétendre diriger les travaux législatifs avec le même succès que le ministre anglais, assuré de l'appui de tous ses collègues et de la

fidélité d'un grand parti dont la prépondérance est liée au sort du gouvernement. D'autre part, l'Assemblée fédérale exerce sur l'action administrative des ministres une influence à la fois plus étendue et plus précise, plus accentuée et plus directe qu'aucun autre Parlement. Les ministres suisses, il est vrai, n'agissent pas sous la menace d'un vote de défiance toujours possible, mais ils doivent souvent agir en vertu d'un ordre exprès.

IV. — **Rôle des Ministres dans l'Élaboration des Lois.** — Le droit de présenter à l'Assemblée fédérale des projets de loi ou d'arrêté appartient aux membres du Conseil national et du Conseil des États, au Conseil fédéral et aux gouvernements des cantons. Le droit d'initiative est conféré au Conseil fédéral comme corps et non pas à chacun de ses membres personnellement. Les projets ont sans doute été élaborés, suivant la nature de leur objet, par l'un ou l'autre département ministériel, soit directement, soit sur le travail préparatoire d'une commission spéciale; mais ils sont présentés aux Chambres comme l'œuvre du Conseil lui-même. Chaque ministre en particulier n'a devant l'Assemblée qu'un simple droit d'amendement, il peut y faire des propositions sur les objets en discussion. S'il désire soumettre un projet à la législature, c'est au Conseil fédéral lui-même qu'il doit d'abord l'adresser, afin que celui-ci, après l'avoir adopté, le transmette aux Chambres en son propre nom.

Au commencement de chaque session, le Conseil fédéral communique en même temps au Conseil national et au Conseil des États toutes ses propositions. Elles sont souvent assez nombreuses et elles portent sur toutes

sortes d'objets; elles embrassent à peu près la totalité des affaires traitées par l'Assemblée.

Cette initiative, d'ailleurs, n'est pas toujours spontanée; le Conseil fédéral doit, en cette matière comme en toute autre, obéir aux *postulats* qui lui sont adressés par les Chambres. Tantôt il est invité directement à présenter un projet de loi pour remédier à certains abus; sur la motion d'un membre, l'un des Conseils législatifs décide qu'il y a lieu de réformer tel ou tel point de législation, et prie le Conseil fédéral de rédiger un projet de loi [1]. Tantôt, au contraire, l'une ou l'autre Chambre rejetant un projet déposé par les ministres leur demande d'en préparer un autre, basé sur quelque principe qu'elle détermine. C'est ainsi que dans la loi sur les chemins de fer, la construction par l'initiative privée fut substituée au monopole de la Confédération qu'avait organisé un premier projet. En 1869, une proposition de revision constitutionnelle, limitée à la question des mariages mixtes, fut étendue sur la demande des Chambres jusqu'à devenir un projet de revision complète. Le Conseil fédéral s'empresse toujours de se conformer à ces invitations de l'Assemblée, même lorsqu'elles accompagnent le rejet de ses propositions. Bien plus, les ministres usent discrètement de leur droit d'initiative dans les matières importantes; au lieu de présenter spontanément un projet, ils cherchent parfois à faire soulever la question par un membre de l'Assemblée

1. — C'est en effet sous cette forme que s'exerce ordinairement l'initiative parlementaire. Il est plus que rare qu'un député présente un projet entièrement rédigé, il se contente d'en faire décider le principe par la Chambre et d'en faire renvoyer l'élaboration au Conseil fédéral.

fédérale, afin que celle-ci les invite à l'étudier et à formuler des propositions. L'opinion publique se montre en général plus favorable à ces projets qui ont leur origine dans une assemblée élue par le peuple et qui le représente directement.

Au Conseil national et au Conseil des États tout membre qui désire user de son droit d'initiative doit le faire au moyen d'une motion remise par écrit au Président. Les motions sont discutées d'une façon sommaire, et les débats s'ouvrent immédiatement, si une majorité des deux tiers des membres au Conseil national, la simple majorité au Conseil des États, y consent. La Chambre saisie vote alors sur la prise en considération et décide soit la discussion immédiate, soit le renvoi à une commission, soit la communication au Conseil fédéral pour préavis. Ce renvoi aux ministres est de règle aujourd'hui et, comme les propositions des cantons n'arrivent à la législature que par leur intermédiaire et accompagnées de leur avis, on peut dire que la tradition, sinon la loi, fait passer par leurs mains tous les projets, avant qu'ils ne soient mis en discussion.

Ces préliminaires terminés, la Chambre saisie en premier lieu de la proposition la renvoie ordinairement à une commission spéciale nommée, soit par elle-même, soit par son bureau. Ces commissions peuvent, en procédant à l'examen des questions qui leur sont soumises, demander aux ministres tous les renseignements et documents dont elles peuvent avoir besoin et se trouvent en relations incessantes avec eux. Elles se réunissent souvent en dehors des sessions dans une ville ou dans une localité quelconque de la Suisse ; ordinairement l'un

ou l'autre membre du Conseil fédéral se rend auprès d'elles, afin d'étudier de commun accord les projets à discuter dans la prochaine session [1].

Lorsque la commission a terminé son étude, elle dépose un rapport avec ses conclusions ; si deux partis se sont formés au sein de la commission préconisant des solutions différentes, deux rapports sont présentés, l'un au nom de la majorité, l'autre au nom de la minorité. Les délibérations des Chambres suisses sont toujours calmes et courtoises, souvent aussi assez courtes. Au Conseil des États, elles conservent un caractère tout à fait familier et chaque orateur y parle assis à son banc. Les débats prennent plus d'ampleur et d'animation au Conseil national, mais ils restent presque toujours dans le ton de discussions entre hommes d'affaires.

Les conseillers fédéraux assistent aux séances des Chambres avec voix consultative ; ils peuvent déposer des amendements, soit au nom du Conseil fédéral, soit même en leur propre nom. Si dans l'initiative des lois le Conseil fédéral doit agir comme corps, dans les discussions chaque ministre peut agir et parler en son nom personnel. Aussi voit-on parfois divers conseillers fédéraux prendre devant les Chambres la défense d'idées absolument opposées. Ils jouissent en cela d'une liberté d'allures et d'une indépendance d'opinions que ne connaissent pas les ministres parlementaires ; dans le

1. — Ces commissions ambulantes n'ont pas été sans soulever d'assez vives critiques. Certains leur ont reproché d'oublier leurs travaux devant les agréments du voyage. Au dire de quelques pessimistes, la besogne fournie par ces commissions serait en raison inverse de l'altitude de l'hôtel où elles ont séjourné.

développement de leurs propositions et de leurs arguments, ils sont exempts de la sanction de leurs collègues et ils sont délivrés de la crainte de froisser les préjugés d'une majorité qui pourrait les renverser. Mais il faut avouer que ces dissentiments publics, d'ailleurs fort rares, sont de nature à enlever aux avis des conseillers fédéraux une grande partie de l'autorité qu'ils devraient avoir.

Les lois civiles, à cause de leur complexité et de leur importance, sont élaborées d'une façon spéciale. Elles ne font pas l'objet d'une discussion et d'un vote article par article, mais elles sont discutées et votées, soit dans leur ensemble, soit par chapitres. Chacun peut cependant présenter, sous forme de résolutions additionnelles, tous les amendements qu'il juge bon d'introduire dans la loi; si quelques modifications sont adoptées par les deux Chambres, le projet est renvoyé avant le vote définitif sur l'ensemble au Conseil fédéral et celui-ci coordonne dans une nouvelle rédaction toutes les dispositions du projet avec les amendements introduits. Par ce moyen, la loi peut conserver la symétrie et la clarté que l'adoption d'amendements peu étudiés et souvent peu précis des membres de l'Assemblée aurait pu compromettre [1].

Le rôle que joue le Conseil fédéral dans l'élaboration des lois est donc mixte: il tient à la fois de la mission d'un cabinet et de celle d'un Conseil d'État. L'influence qu'exercent les conseillers fédéraux n'est pas précisément celles de *leaders* politiques, mieux placés que

1. — Blumer, *op. cit.*, p. 51; — Vincent, *op. cit.*, p. 43.

d'autres par leur situation pour juger des intérêts de la nation et de leur parti. Ce n'est pas non plus uniquement l'influence de fonctionnaires dont tout le monde reconnaît l'expérience, mais qui n'ont aucune relation directe avec les assemblées législatives. Ce sont des fonctionnaires, en ce sens que, grâce à leurs réélections successives, ils dirigent, souvent depuis de longues années, l'administration de la Confédération et qu'ils y consacrent toute leur activité. Mais ce sont des fonctionnaires politiques sortis des Chambres, qui ont conservé avec elles des rapports suivis, qui ont continué à prendre part à toutes leurs délibérations. Ils doivent leur influence à leur expérience des affaires, à leur compétence reconnue et aussi à leurs relations avec leur ancien parti. Tantôt ils cherchent, mais avec prudence et discrétion, à donner l'impulsion au travail législatif et même quelque peu à diriger les votes des assemblées. Tantôt, au contraire, ils se contentent d'un rôle plus modeste : ils ne contrôlent plus le fond, mais seulement la forme des décisions des Chambres. Ils ne s'efforcent plus de guider leurs volontés, ils n'ont plus qu'à rédiger leurs aspirations, à exprimer leurs décisions dans un texte de loi clair et précis, à les compléter pour en faciliter l'exécution, ou à coordonner entre elles plusieurs résolutions plus ou moins contradictoires. De quelque façon qu'elle se produise, l'action des ministres est souvent heureuse et efficace.

Lorsque le Conseil national et le Conseil des États se sont mis d'accord sur tous les articles d'un projet, celui d'entre eux qui a le premier voté la loi, la transmet au Conseil fédéral, signée par les présidents et les

secrétaires des deux Chambres et portant la date du dernier vote.

Le Conseil fédéral est chargé de publier la loi dans les formes prescrites et souvent aussi de déterminer dans l'acte de publication le jour où la loi nouvelle entrera en vigueur.

Cependant il se peut que la loi adoptée par les deux Chambres ait encore une épreuve à subir. Elle devra être soumise au vote du peuple lui-même, si dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la publication, la demande en est faite, soit par trente mille citoyens, soit par huit cantons. Non seulement les lois proprement dites peuvent être ainsi soumises au *referendum*, mais il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

Ce n'est pas là une simple formalité ; lorsque le peuple a été appelé à statuer par lui-même sur les actes de ses élus, il les a repoussés le plus souvent. Il est vrai que son intervention ne se produit qu'à propos de lois et d'arrêtés qui ont suscité une certaine émotion dans le pays. La force des majorités qui ont adopté les projets dans les Conseils et l'attitude qu'ont prise les divers groupes parlementaires à leur égard, ne peuvent guère autoriser de prévisions sur les résultats probables des votations populaires. Des mesures acceptées par les Chambres sans opposition sérieuse et même à l'unanimité ont été parfois rejetées par le peuple, ou n'ont été ratifiées qu'à une majorité minime.

Chaque recours au *referendum* ouvre une campagne dans laquelle interviennent les hommes politiques pour

défendre ou combattre le projet soumis à la décision de la nation. Les conseillers fédéraux n'y restent pas étrangers et on en voit souvent quelques-uns se jeter avec ardeur dans la mêlée. Mais dans ces circonstances ils n'agissent pas au nom du Conseil fédéral, ils parlent et agissent en leur propre nom, faisant valoir leur influence d'hommes politiques, bien plus que l'autorité qui s'attache à leurs fonctions. C'est ainsi qu'on les voit surtout déployer leurs efforts dans leur propre canton. Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce qu'ils prennent des positions différentes dans les questions soumises au peuple, les uns appuyant le projet de tout leur pouvoir, les autres gardant une réserve discrète, ou montrant même leur opposition.

En général, les échecs qu'éprouvent les ministres devant le peuple n'ébranlent pas plus leur situation que leurs insuccès devant les Chambres. Cependant en 1891 M. Welti, rompant avec toutes les traditions, s'est retiré à la suite du vote populaire qui rejetait la loi relative au rachat d'un chemin de fer par la Confédération. Ce n'est là qu'un fait extraordinaire qu'expliquent des circonstances spéciales; le ministre avait vu dans le résultat du *referendum* la condamnation d'une politique dans laquelle il avait mis toute sa confiance et à laquelle il avait consacré toute son activité et toute son ardeur.

V. — **Rôle des Ministres dans la Préparation des Budgets.** — Les budgets sont préparés et discutés en Suisse dans les mêmes formes que les lois ordinaires. Ils sont adressés aux Chambres par le Conseil fédéral,

accompagnés d'un message très détaillé, qui fournit des explications sous chaque article et qui fait ressortir et explique les différences que présentent les divers chiffres du projet comparés à ceux des budgets précédents.

Aucune distinction n'est établie entre les dépenses ou les recettes ordinaires et les dépenses ou les recettes extraordinaires. Le budget se divise en deux parties consacrées l'une aux recettes, l'autre aux dépenses, et divisées de la même façon sous des rubriques correspondantes. Ainsi, le chapitre premier énumère, d'une part, les revenus des immeubles et des capitaux, d'autre part, les dépenses nécessitées par le service des emprunts. Ainsi encore chaque département exécutif trouve toutes les recettes qu'il doit opérer et toutes les dépenses qu'il doit effectuer réunies dans un chapitre spécial et distinct. Les chapitres du budget sont subdivisés en un grand nombre d'articles qui détaillent très minutieusement les divers postes de recettes et de dépenses.

Après avoir été soumis à l'examen d'une commission, le projet de budget est mis en discussion durant la session de décembre. Il n'est pas besoin de remarquer que les délibérations sont menées avec rapidité, puisque la session dure à peine quatre semaines et que l'Assemblée doit encore expédier d'autres affaires. Les amendements introduits par les Chambres dans le budget sont peu nombreux et portent généralement sur des réductions de dépenses [1]. Les députés suisses ne cherchent pas à profiter de la discussion des budgets

1. — En 1889, l'Assemblée adopta sept amendements qui réduisirent les dépenses de 321.860 francs, et ne vota qu'une seule augmentation insignifiante de crédit (3.750 francs).

pour apporter des modifications aux lois existantes, ou pour transformer le régime des impôts ; le peuple verrait avec défaveur toute tentative de ce genre; car elle aboutirait à le dépouiller de son droit d'intervention, en substituant à une loi une simple disposition d'arrêté budgétaire non soumis au *referendum*. D'autre part, les habitudes et les tendances très économes de la nation empêchent les Chambres de se laisser trop facilement entraîner à des majorations de crédits. Le Conseil fédéral a trouvé d'ailleurs un excellent moyen de prévenir et de repousser les assauts des députés contre la caisse fédérale. Il présente régulièrement un projet de budget se soldant par un gros déficit ; grâce à cette menace il peut combattre avec succès toute demande d'augmentation de crédits et, de leur côté, les députés s'attachent à découvrir des économies, plutôt qu'à susciter de nouvelles dépenses.

Les budgets sont donc adoptés à peu près tels que le Conseil fédéral les a présentés. Mais les ministres n'usent pas de tous les crédits mis à leur disposition, et quoique les budgets donnent chaque année au pays la perspective d'un déficit important, depuis plus de dix ans les comptes des exercices clos se sont toujours soldés par des bonis.

VI. — **Intervention des Chambres dans l'Administration.**—Nous avons déjà vu que la Constitution suisse a plus ou moins confondu tous les pouvoirs et qu'elle a attribué en toutes choses l'autorité suprême à l'Assemblée fédérale. Celle-ci est donc appelée à jouer dans l'exercice du pouvoir exécutif un rôle considérable et tout

particulier. Elle n'est pas seulement armée d'un droit de contrôle plus ou moins étroit et plus ou moins sanctionné ; elle n'est pas chargée uniquement de cette « haute surveillance de l'administration » dont parle la Constitution fédérale. Elle possède une autorité plus étendue et qui se manifeste par une action plus directe : elle peut toujours et doit même souvent intervenir dans le domaine administratif pour décider les questions en suspens.

Dans l'exercice de ses fonctions le Conseil fédéral est soumis aux ordres des Chambres. Sans doute, celles-ci ne prennent pas en mains la direction des services administratifs, mais elles peuvent toujours, semble-t-il, réformer les décisions du Conseil fédéral, lui recommander certaines réformes au moyen de postulats, et même, s'il croit devoir faire des objections et résister aux postulats, édicter par une disposition formelle des règles que les ministres auront l'obligation d'observer [1]. Il est donc, au fond, maître de leur tracer une ligne de conduite déterminée pour des cas particuliers. En fait, il est assez rare que les sections de l'Assemblée interviennent directement dans l'administration par voie de disposition spéciale et préventive ; on ne les voit guère prendre de décisions expresses de ce genre qu'à l'occasion du dépôt du rapport présenté annuellement par le Conseil fédéral. D'ailleurs, les ministres suisses font facilement abstraction de leurs idées personnelles, ils cherchent toujours à conformer leurs

1. — Adams, *op. cit.*, p. 48.

actes aux vœux des Chambres dont ils reconnaissent en toutes choses l'autorité.

L'intervention directe de l'Assemblée dans l'administration devient parfois obligatoire ; la Constitution lui réserve la solution de certaines questions qui par leur nature rentrent dans les attributions de l'autorité exécutive. Le Conseil fédéral perd ainsi le droit de décider dans l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires, inhérents à tout gouvernement, mais qui revêtent une importance spéciale, parce qu'ils exigent l'emploi de la force ou engagent la liberté de l'État.

En ce qui concerne la politique extérieure, l'Assemblée exerce des droits plus étendus que ceux qui sont généralement réservés aux Parlements ; seule, elle peut conclure des alliances et des traités au nom de la Confédération avec les États étrangers, elle déclare la guerre et conclut la paix. Mais les traités des cantons avec les pays étrangers doivent être ratifiés par le Conseil fédéral, sauf recours à l'Assemblée. Enfin, ce sont aussi les Chambres qui statuent sur les questions exécutives les plus importantes, par exemple, sur les mesures à prendre pour la sûreté extérieure, le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse.

Dans les affaires intérieures, l'Assemblée accorde la garantie aux constitutions des cantons et, en cas de recours, approuve en dernier ressort les traités qu'ils ont conclus entre eux. Elle décide l'intervention fédérale par suite de cette garantie, les mesures pour assurer le respect de la Constitution fédérale, le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sûreté intérieure de la Suisse.

Cependant ses pouvoirs se combinent avec les attributions du Conseil fédéral, chargé de « veiller à la « sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son in« dépendance et de sa neutralité, à la sûreté intérieure « de la Confédération, au maintien de la tranquillité et « de l'ordre [1] ». Mais la différence même des textes montre bien que le rôle des ministres se borne à surveiller et à diriger les affaires intérieures et extérieures dans les circonstances ordinaires. Si des événements nouveaux et imprévus exigent des mesures graves, le Conseil fédéral est obligé de convoquer les Chambres pour leur demander des ordres. L'assemblée seule a le droit de disposer de l'armée fédérale et les ministres doivent recourir à elle chaque fois qu'ils croient nécessaire d'employer la force publique comme moyen répressif ou préventif. Cependant « en cas d'urgence et lors« que l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil « fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et « à en disposer, sous réserve de convoquer immédia« tement les Conseils, si le nombre des troupes levées « dépasse deux mille hommes, ou si elles restent sur « pied au delà de trois semaines ». Une exception entourée de tant de conditions et de limitations fait mieux ressortir encore la nécessité de l'intervention des Chambres dans toutes les affaires extraordinaires.

Le droit de contrôle et de haute surveillance qu'exerce l'Assemblée sur l'administration lui est facilité par les rapports que doivent lui présenter les ministres : rapports généraux au commencement de chaque session,

1. — *Constitution fédérale*, art. 102.

rapports spéciaux chaque fois qu'ils sont demandés. Le Conseil fédéral, dit la Constitution, « rend compte de sa « gestion à l'Assemblée fédérale à chaque session ordi- « naire, lui présente un rapport sur la situation de la « Confédération tant à l'intérieur qu'au dehors, et re- « commande à son attention les mesures qu'il croit « utiles à l'accroissement de la prospérité commune. — « Il fait aussi des rapports spéciaux, lorsque l'Assemblée « fédérale, ou une de ses sections, le demande [1] ».

Les rapports généraux sont déposés dans la session ordinaire de juin [2]; ils sont renvoyés à une commission qui les examine avec soin, puis discutés devant les Chambres. Les discussions ne se terminent pas par des votes d'approbation et de confiance ou par des résolutions de blâme et de censure qui ne peuvent avoir aucun effet; elles sont clôturées par l'adoption de postulats invitant le Conseil fédéral, soit à prendre certaines mesures administratives pour remédier aux inconvénients et aux maux signalés, soit à en étudier les causes et à présenter à l'Assemblée des projets de loi ou d'arrêté que la situation peut recommander.

Chaque membre du Conseil national et du Conseil des États a le droit d'interpeller les ministres. Mais les interpellations des Chambres suisses correspondent plutôt à ce que l'on désigne dans les autres Parlements sous le nom de questions. Les interpellations, dans le sens généralement donné à ce mot, doivent se faire

1. — Art. 102, n° 16.
2. — Ces rapports sont très détaillés; ils mentionnent, par exemple, jusqu'aux moindres changements dans le personnel administratif. Chacun d'eux forme un volume de 700 pages environ.

par une motion et suivre la même procédure que toute proposition ordinaire. En dehors de ces motions et sans déposer aucune proposition, chaque député peut demander aux ministres des renseignements sur tel ou tel objet concernant l'administration fédérale. Toutefois, au Conseil national l'interpellation doit être appuyée par dix membres au moins pour qu'il y soit donné suite. Au Conseil des États, le membre qui veut poser une question doit en donner connaissance par écrit au président et le Conseil lui-même décide si elle sera mise à l'ordre du jour.[1] Le Conseil fédéral doit répondre immédiatement, ou dans une des premières séances qui suivent, à ces interpellations. L'auteur de l'interpellation peut déclarer s'il est ou s'il n'est pas satisfait de la réponse du ministre, mais il ne peut reprendre la discussion, ni déposer d'ordre du jour, et aucun autre membre ne peut intervenir dans le débat.

L'Assemblée ne possède qu'un seul moyen de sanction de son droit de contrôle : la mise en accusation des ministres, dont elle n'a jamais eu l'occasion de se servir. Il n'est pas question en Suisse d'une responsabilité purement politique qui forcerait les membres du Conseil fédéral à se retirer devant l'hostilité ou la défiance des Chambres. Il faut remarquer cependant que leur mandat expire tous les trois ans et que leur réélection pourrait être compromise par les fautes de leur gestion ou par leur attitude dans les questions politiques. En fait, nous l'avons vu, les échecs des ministres sortants ont été très rares et ne se sont produits qu'à des époques où les passions politiques étaient vivement surexcitées.

## CHAPITRE III

### LES MINISTRES DANS L'ADMINISTRATION

La Constitution helvétique n'a pas seulement confié le pouvoir législatif à l'Assemblée fédérale, elle lui a remis encore la décision de toutes les questions importantes qui rentrent dans la sphère naturelle du pouvoir exécutif. Dès lors il serait inexact de représenter le Conseil fédéral comme constituant le pouvoir exécutif dans le gouvernement de la Suisse; ce serait tout au moins s'exposer, en agissant ainsi, à provoquer des idées fausses et des comparaisons erronées. Ne peut-on pas dire avec plus de justesse que le Conseil fédéral est un comité exécutif, chargé par l'Assemblée de l'expédition des affaires courantes et de la direction générale de l'administration publique? Si l'on parcourt la longue énumération des fonctions et des droits que lui attribue l'article 102 de la Constitution, on le voit, presque à chaque ligne, chargé de veiller à l'exécution des volontés de l'Assemblée, et toujours on trouve sa liberté d'action enchaînée, en dehors des questions de détail ou des cas d'urgence extrême.

I. — **Les Ministres et les Autorités cantonales.** — Nous avons vu plus haut quel était, d'une façon géné-

rale, le cercle d'action attribué par la Constitution aux pouvoirs fédéraux. Mais l'administration fédérale et les ministres qui en sont les chefs n'interviennent pas toujours de la même façon dans toutes les affaires confiées à la Confédération. Certains intérêts sont réglés par l'Assemblée fédérale, mais administrés par les autorités cantonales, sous le contrôle de l'administration fédérale.

Ainsi les agents fédéraux administrent entièrement, sans aucune immixtion des fonctionnaires cantonaux, les postes, l'exploitation des monopoles, les finances fédérales et spécialement les douanes, le contrôle des chemins de fer exploités par des compagnies privées et la justice fédérale. Remarquons que l'organisation judiciaire fédérale se borne à l'institution d'une Cour siégeant à Lausanne.

Dans toutes les autres branches d'administration, l'exécution des lois et des arrêtés fédéraux est confiée aux autorités cantonales, et la mission du Conseil fédéral se borne à surveiller cette exécution et à l'assurer. Ainsi en est-il en matière d'instruction publique, — à l'exception de l'école technique fédérale à Zurich, — de police intérieure, de travaux publics, d'administration des cultes, de protection des intérêts agricoles, industriels et commerciaux, etc.

Mais le Conseil fédéral ne contrôle pas seulement les actes que posent les autorités cantonales en vertu des fonctions qui leur sont ainsi déléguées par la Confédération. Il a le devoir de surveiller constamment leur activité, afin de les maintenir dans l'observation des principes constitutionnels; il a le droit de les forcer au

respect des libertés garanties aux citoyens et des pouvoirs attribués à la Confédération. Certes, l'autorité des ministres est, dans ce dernier cas, moins étendue, moins active et moins forte. Dès qu'il ne s'agit pas de matières rentrant directement dans la compétence de la Confédération, ils n'ont plus la mission de diriger et de mettre en mouvement les administrations cantonales, ils n'ont qu'un rôle purement répressif à jouer : ils sont les gardiens vigilants de la Constitution fédérale, toujours prêts à réclamer et à exiger, au besoin par la force, son exécution.

II. —**Le Pouvoir réglementaire.** — L'article 102 de la Constitution n'a point mentionné parmi les pouvoirs du Conseil fédéral le droit de faire des règlements pour l'exécution des lois. Bien plus, l'article 85 porte que les lois et *arrêtés* sur les matières que la Constitution place dans la compétence fédérale, doivent être votés par les Chambres, et, dans l'énumération des autres attributions conférées à ces dernières, on voit figurer plus d'un droit qui est généralement considéré comme attaché au pouvoir réglementaire de l'autorité exécutive.

Cependant les lois peuvent accorder au Conseil fédéral et elles lui accordent souvent le droit de porter des règlements d'exécution. On présume même que cette autorisation est implicitement accordée par toutes les lois purement administratives. Presque toutes les autorisations expresses et toutes les autorisations tacites ne permettent d'ailleurs aux ministres que les règlements d'administration dans leur sens strict. L'Assemblée fédérale ne cède jamais la moindre parcelle de son

pouvoir législatif ; elle n'abandonne même pas aux ministres le soin de porter les règlements d'administration qui ont une portée générale ou qui présentent quelque importance. Pas un poste stable ne peut être créé dans l'administration, pas un traitement attaché à ces postes ne peut être fixé, si ce n'est par un arrêté voté par les deux Chambres[1]. Les arrêtés du Conseil fédéral ne visent en réalité que les obligations imposées aux fonctionnaires pour l'exécution spéciale de telle ou telle loi en particulier.

III. — **Les Agents administratifs**[2]. — La Confédération helvétique n'ayant qu'une mission restreinte n'a besoin que d'un petit nombre d'agents. En dehors des bureaux attachés à l'administration centrale des divers départements exécutifs, les postes, l'armée et les douanes exigent seules un personnel assez nombreux. Les autres branches d'administration occupent à peine quelques inspecteurs ou contrôleurs.

Tous les fonctionnaires et employés, à très peu d'exceptions près, sont nommés par le Conseil fédéral. En principe, les choix de ce dernier sont absolument libres ; aucune loi, aucun règlement n'imposent des conditions de capacité prouvée, — sauf toutefois pour les télégraphistes et les employés supérieurs des postes qui sont soumis à un examen, — ou n'établissent des droits à

1. — Il semble que ce principe n'a pas toujours été strictement respecté.
2. — Blumer et Morel, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, vol. III, pp. 100-112, 224-235 ; — Marsauche, *La Confédération helvétique*, pp. 42-53.

l'avancement. La nomination des employés inférieurs, il est vrai, est toujours précédée d'un concours ; mais les résultats de ce concours ne lient aucunement les décisions du Conseil fédéral, ce ne sont pour celui-ci que de simples renseignements dont il reste libre d'apprécier la valeur et la portée. Les employés subalternes sont nommés pour un temps indéterminé. Les fonctionnaires, au contraire, sont nommés pour le terme fixe de trois ans; mais au bout de chaque échéance de leur mandat, ils sont toujours maintenus dans leur position. Le principe des commissions temporaires n'empêche pas l'administration suisse d'être une des plus stables parmi les administrations républicaines et, sous ce rapport, il n'y a pas de démocratie plus conservatrice que la démocratie suisse.

La position des fonctionnaires et des employés vis-à-vis du Conseil fédéral est assez bien garantie par la loi et surtout par les mœurs, sans que l'autorité nécessaire du gouvernement en soit atteinte. Qu'ils soient, ou non, nommés pour un terme fixe, ils sont toujours révocables ; seulement, le Conseil fédéral ne peut les révoquer que pour inaccomplissement de leurs devoirs, et cela, par une décision motivée et après les avoir entendus. Avant de recourir à cette mesure rigoureuse, il peut aussi, pour de simples fautes disciplinaires, leur adresser des réprimandes, les frapper d'une amende qui ne peut excéder cinquante francs, ou les suspendre temporairement. D'autre part, si un agent de l'administration fédérale commet un délit de droit commun, ou porte atteinte à des droits particuliers dans l'exercice de ses fonctions, le citoyen lésé qui veut entamer

suite répressive ou réclamer la réparation civile du préjudice causé, doit adresser sa plainte au Conseil fédéral. Celui-ci, après l'avoir examinée, la transmet au Tribunal fédéral ou la rejette simplement. Dans ce dernier cas, le plaignant peut introduire un recours auprès de l'Assemblée fédérale contre la décision du Conseil, et si là encore il essuie un refus, il ne peut réclamer de dommages et intérêts que contre la Confédération elle-même qui a couvert son fonctionnaire.

Les cadres de l'administration suisse sont donc stables et l'établissement d'un terme fixe aux fonctions publiques n'a pas abouti, comme aux États-Unis, à la rotation des offices, au *spoils system*, et à l'ingérence abusive des influences politiques. Les choix sont généralement assez heureux et le recrutement des fonctionnaires ne donne pas lieu aux mêmes plaintes que dans les autres États démocratiques[1]. Les emplois sont peu rétribués et moins enviés que dans les pays voisins. Il ne semble pas que les intérêts politiques ou la faveur personnelle jouent un grand rôle dans les nominations. Elles trouveraient, d'ailleurs, des difficultés particulières pour s'exercer en Suisse, puisqu'elles devraient peser, non pas sur un seul homme, mais sur une collectivité de sept personnes qui ont des opinions et des relations politiques différentes.

L'administration fédérale n'intervient pas non plus d'une façon sensible dans les élections. Les influences

1. — Tout au plus entend-on parfois dans les cantons de la Suisse romande reprocher au gouvernement fédéral de laisser une prépondérance trop marquée à l'élément allemand dans les bureaux de l'administration centrale à Berne.

gouvernementales ne peuvent agir efficacement chez un peuple accoutumé à la pratique de la liberté, dont les convoitises ne sont pas allumées par les faveurs et les bénéfices que dispense le trésor public.

IV. — **Rôle particulier des divers Ministres.** — Il n'est pas inutile de rappeler ici que chaque ministre ne possède aucun pouvoir propre et que toutes les décisions doivent émaner du Conseil fédéral comme corps. Aussi l'arrêté du 8 juillet 1887, qui a fixé la répartition des matières entre les divers départements, ne charge-t-il chacun d'eux « que de l'examen préalable et du soin des affaires » qui lui sont attribuées.

I. — Département de l'Extérieur. — Le département de l'extérieur est chargé de l'examen préalable et du soin des affaires suivantes :

1. — Les relations avec les États étrangers et leurs représentants,

2. — Les relations avec les légations et les consulats de la Suisse à l'étranger,

3. — L'entretien des relations officielles entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants,

4. — L'examen des traités que les cantons ont le droit de conclure de leur chef avec les autorités étrangères,

5. — Le maintien de l'indépendance, de la neutralité et de la sûreté de la Suisse envers l'étranger en général, ainsi que des rapports internationaux en particulier.

6. — La surveillance et le règlement des rapports de frontière avec l'étranger,

7. — La naturalisation des étrangers à la Suisse, ainsi que les affaires d'option,

8. — L'encouragement du commerce en général,

9. — Les travaux préparatoires pour la négociation des traités de commerce et la coopération à la rédaction du tarif des péages,

10. — La feuille fédérale du commerce,

11. — Les contestations relatives au trafic international.

12. — Les expositions internationales,

13. — La propriété industrielle, littéraire et artistique,

14. — Le contrôle et le commerce des matières d'or et d'argent,

15. — La surveillance de l'émigration.

II. — Département de l'Intérieur. — Le département de l'intérieur est chargé de l'examen préalable et du soin des affaires suivantes :

1. — L'organisation et le mode de procéder des autorités fédérales,

2. — L'organisation des élections et des votations fédérales,

3. — La surveillance de la chancellerie fédérale et des archives, l'administration de la bibliothèque fédérale,

4. — Les rapports de frontières et de territoire des cantons entre eux, pour autant que le Tribunal fédéral n'est pas compétent,

5. — L'instruction, conformément à l'article 27 de la Constitution fédérale,

6. — Les subventions à des entreprises ou à des expositions scientifiques, littéraires ou artistiques,

7. — L'exercice des professions libérales,

8. — La santé publique,

9. — La statistique de la Suisse,

10. — La surveillance sur l'exécution des articles 7, 8, 9 et 13 de la loi fédérale sur les spiritueux,

11. — La surveillance de l'entretien et de la sépulture des ressortissants pauvres d'un canton, qui tombent malades ou meurent dans un autre canton,

12. — Les travaux publics entrepris par la Confédération,

13. — La surveillance sur les ponts et chaussées à l'entretien desquels la Confédération est intéressée,

14. — La police des eaux dans les régions élevées,

15. — La surveillance sur l'exécution et l'entretien des travaux de correction de rivières, ou autres travaux concernant les eaux et subventionnés par la Confédération, en dehors de la zone forestière fédérale.

III. — Département de Justice et Police. — Le département de justice et police est chargé de l'examen préalable et du soin des affaires suivantes :

1. — La surveillance de l'observation de la Constitution fédérale et des lois de la Confédération en général, en tant qu'elle n'est pas attribuée à d'autres départements,

2. — La garantie des constitutions cantonales,

3. — L'élaboration des lois fédérales sur les matières de droit civil et pénal,

4. — L'incorporation des *Heimatlose*,

[illegible]

[illegible] sur [illegible] et le [illegible]

[illegible] du commerce.

[illegible] la coopération à [illegible] entre cantons en tant que par [illegible] ne rentrent pas dans le champ [illegible] d'un autre département.

[illegible] — Les traités et les conventions avec les États étrangers au sujet de l'extradition et des rapports de [illegible] de droit civil — en coopération avec le département de l'Extérieur.

[illegible] — Les mesures concernant le maintien des droits constitutionnels du peuple et des citoyens, ainsi que [illegible] en particulier l'examen des contestations administratives.

[illegible] — L'exécution des jugements du Tribunal fédéral.

11. — L'introduction et la surveillance des enquêtes pénales, ayant trait aux lois fédérales sur le droit pénal et sur les enrôlements, ainsi que l'exécution des jugements prononcés par les tribunaux cantonaux en application de ces lois,

12. — L'examen et le soin des affaires d'extradition, ainsi que la surveillance de l'exécution des extraditions accordées par la Suisse ou par l'étranger,

13. — Le maintien de la police des étrangers, tant politique qu'ordinaire, pour autant qu'elle rentre dans les attributions de la Confédération,

14. — Le maintien de la tranquillité et de l'ordre public à l'intérieur.

IV. — Département militaire. — Le département militaire est chargé de l'examen préalable et du soin des affaires suivantes :

1. — La division territoriale militaire,

2. — Le recrutement,

3. — L'organisation de l'armée, la nomination et la mission des officiers et la nomination des commandants de corps,

4. — L'instruction, y compris l'instruction préparatoire et l'enseignement militaire à l'École polytechnique,

5. — L'armement, l'habillement et l'équipement,

6. — La solde et la subsistance,

7. — L'administration de la justice militaire,

8. — La topographie du pays,

9. — Les travaux de fortification,

10. — La mobilisation de l'armée, les instructions à donner au général,

11. — Les mesures pour tenir au complet l'armée en campagne,

12. — Les pensions militaires,

13. — La surveillance de l'exécution dans les cantons de la loi sur l'organisation militaire,

14. — La perception de la taxe d'exemption du service militaire,

15. — L'administration des poudres.

V. — Département des Finances et Péages. — Le département des finances et péages, l'un des plus importants de l'administration suisse, est chargé de l'examen préalable et du soin des affaires suivantes :

- A. — Finances :

1. — Les lois, ordonnances et instructions touchant l'administration des finances et de la caisse d'État,

2. — L'administration des immeubles et fonds fédéraux, ainsi que les mesures pour le placement des capitaux et leur surveillance,

3. — Les mesures concernant la fixation de l'échelle des contingents d'argent et les contributions des cantons aux dépenses de la Confédération,

4. — La préparation annuelle du budget et des comptes,

5. — La surveillance de la caisse publique et de toute la comptabilité,

6. — L'exécution des dispositions législatives sur l'émission et la circulation des billets de banque,

7. — L'administration des monnaies,

8. — L'administration de l'alcool.

B. — Péages :

1. — Les lois, ordonnances et instructions sur l'organisation, les tarifs et l'administration des péages,

2. — L'administration douanière et la perception des péages,

3. — La surveillance sur la perception des droits de consommation encore autorisés dans les cantons,

4. — La coopération aux travaux préparatoires et à la conclusion des traités de commerce.

VI. — Département de l'Industrie et de l'Agriculture. — Le département de l'industrie et de l'a-

griculture est chargé de l'examen préalable et du soin des affaires suivantes :

1. — L'encouragement de l'industrie et des arts et métiers,

2. — La législation concernant les ouvriers,

3. — L'enseignement professionnel,

4. — Les expositions en Suisse, sauf les expositions scolaires et artistiques,

5. — Les poids et mesures,

6. — L'exécution de la loi sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurances,

7. — L'encouragement de l'agriculture et les subventions aux entreprises agricoles,

8. — L'enseignement agricole,

9. — La police des épizooties,

10. — Les mesures générales à prendre contre les fléaux qui menacent la production agricole,

11. — La police des forêts dans les régions élevées,

12. — La chasse et la pêche.

VII. — Département des Postes et des Chemins de fer. — Ce département est l'un de ceux qui ont pris, dans l'administration suisse, la plus grande extension; il se divise en trois sections :

1. — La Confédération n'exploite point par elle-même les chemins de fer. Un parti nombreux avait cependant voulu l'engager dans la voie du rachat successif des lignes concédées. Les Chambres avaient même adopté dans ce but un premier projet qui est venu échouer devant l'opposition du peuple. La section des chemins de fer est donc seulement chargée de veiller à

l'exécution des conditions imposées aux compagnies concessionnaires par les actes de concession.

2. — La section des postes et

3. — La section des télégraphes et des téléphones, au contraire, exploitent et administrent ces divers monopoles réservés à la Confédération.

# LE RÔLE DES MINISTRES

## EN FRANCE

# LE ROLE DES MINISTRES

## EN FRANCE

---

## CHAPITRE PREMIER

### LES MINISTRES DANS L'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DEPUIS 1789

I. — **Les Ministres à la fin de l'Ancien Régime** [1]. — Au moment où s'ouvraient les États-Généraux, le Roi, réunissant dans sa main tous les pouvoirs, gouvernait la France en monarque absolu. L'administration centrale était divisée en six départements dirigés, l'un par le chancelier, le second par le contrôleur ou directeur général des finances, les quatre derniers par des secrétaires d'État. Ces ministres n'étaient évidemment que les serviteurs du Roi, les instruments de ses volontés, choisis par lui et révocables à son gré. Cependant, dans les dernières années, plusieurs ministres, notamment

1. — P. Boiteau, *État de la France en 1789*, pp. 111-143.

Turgot et Necker, avaient été imposés à Louis XVI par l'opinion publique. Il n'y avait plus eu de premier ministre depuis la mort de Louis XV, et il n'y avait jamais eu de véritable conseil des ministres. Mais les chefs des départements trouvaient au-dessus d'eux divers conseils dans lesquels ils n'avaient pas toujours entrée.

Le chancelier était garde des sceaux, chef des conseils du Roi et ministre de la justice. Le contrôleur ou directeur général des finances, outre l'administration financière proprement dite, dirigeait le service des ponts et chaussées et veillait aux intérêts du commerce et de l'agriculture. Les secrétaires d'État étaient chargés, le premier des affaires étrangères, le second de la marine, le troisième de la guerre, le quatrième de la maison du Roi. La répartition des services administratifs avait, d'ailleurs, varié très souvent, et le nombre des secrétaires d'État avait été parfois porté de quatre à cinq. De plus, chaque département, en dehors de l'administration principale qui lui donnait son nom, se trouvait investi de la direction de quelque service secondaire, ou de certaines affaires dans une partie du territoire seulement. Le secrétaire de la guerre était ainsi chargé de l'administration générale et de la police dans les provinces de la frontière. Le secrétaire d'État de la maison du Roi dirigeait les affaires du clergé et des protestants, l'administration générale et la police des provinces qui n'étaient pas soumises au contrôle du département de la guerre; il avait donc une mission très complexe et une compétence très étendue que son titre ne faisait même pas soupçonner.

Mais nous avons vu qu'au-dessus des ministres divers

conseils assistaient le souverain dans toutes les affaires importantes. Ils étaient, en 1789, au nombre de quatre : le conseil d'en haut, appelé aussi grand conseil d'État, le conseil des dépêches, le conseil des finances et du commerce, et le conseil intime de la guerre. Il y avait bien encore auprès du Roi un conseil des parties, ou conseil privé, mais c'était une cour de justice plutôt qu'un corps administratif. Toutefois, ses membres, auxquels on donnait le nom de conseillers d'État, pouvaient être appelés à siéger dans l'un des autres conseils et à prendre part aux affaires du gouvernement.

Le conseil d'en haut était le plus important de tous les conseils du Roi ; les affaires étrangères et toutes les grandes questions politiques lui étaient déférées, tandis que les détails d'exécution rentraient plutôt dans la compétence des autres conseils. Il se composait d'un certain nombre de membres, attachés ou non à l'administration et investis par le Roi de la dignité de ministre d'État [1]. Ce dernier titre était indélébile, mais il ne donnait aucunement par lui-même le droit d'entrée à toutes les séances du conseil ; chaque membre ne pouvait assister qu'aux réunions auxquelles il avait été spécialement convoqué. Les secrétaires d'État et le directeur des Finances ne devenaient point ministres d'État en vertu de leur charge ; ils devaient recevoir ce titre par un acte spécial et, sauf le secrétaire d'État des affaires

1. — Il ne faut donc pas confondre les ministres d'État avec les secrétaires d'État. Ces derniers seuls étaient de véritables chefs de départements administratifs ; les ministres d'État étaient les membres qui pouvaient être appelés au Conseil d'en haut. Enfin les uns et les autres se distinguaient des conseillers d'État, magistrats composant le Conseil privé.

étrangères, ils ne le recevaient pas toujours. Ce dernier assistait régulièrement aux séances du conseil d'en haut, pour y donner lecture des lettres des ambassadeurs et présenter ses rapports sur toutes les questions mises en délibération.

Le conseil des dépêches était chargé des affaires de l'administration intérieure, et spécialement du contentieux administratif. Il prenait connaissance de la correspondance des intendants et il délibérait sur les réponses à faire aux questions relatives à l'administration provinciale. Les ministres avaient tous entrée à ce conseil, qui pouvait comprendre en outre plusieurs ministres d'État et deux ou trois conseillers d'État.

Au conseil des finances et du commerce le Roi appelait généralement ses ministres, quelques ministres d'État et un ou deux conseillers d'État. Ce conseil était appelé à délibérer sur les impôts, les emprunts, l'état des fonds, les traités de commerce, les canaux, les tarifs, etc. Il jugeait aussi toutes les affaires contentieuses de l'administration des finances, sans avoir à s'inquiéter des arrêts rendus en ces matières par les autres conseils. Il avait sous ses ordres directs divers bureaux absolument indépendants du ministère des finances.

Le conseil intime de la guerre n'était pas une institution permanente. Il n'avait pas à s'occuper de l'administration de l'armée et n'avait même aucune mission en temps de paix. Il ne se réunissait que pour préparer la guerre, ou la diriger.

« Les conseils passaient avant les départements des « secrétaires d'État, parce que, dans les idées de la mo- « narchie, ils étaient la chambre même du Roi, et que

« c'était de là, toujours en théorie, que partait la direc-
« tion des affaires, tandis que les secrétaires d'État n'a-
« vaient été originairement créés que pour tenir la plume
« et expédier ; mais cette distinction elle aussi n'était
« pas justifiée, et les secrétaires d'État avaient la haute
« main dans les conseils où ils siégeaient, et ces conseils
« ne faisaient guère qu'approuver et appuyer leurs
« avis[1]. »

II. — **Les Ministres et l'Assemblée Constituante.** — Les ministres, agents irresponsables d'un gouvernement autoritaire, avaient conquis une impopularité qui s'attachait à leur titre même et que ne pouvaient entamer, ni les services incontestés, ni les efforts louables de quelques-uns d'entre eux. Parmi les sentiments que manifeste le peuple dans les cahiers des États-Généraux, aucun n'est plus général, ni plus intense. « L'une
« des parties les plus remarquables des cahiers, dit
« M. Desjardins, est assurément celle qui, dans presque
« tous est consacrée aux crimes et délits commis par les
« ministres et les agents du pouvoir exécutif. Ici l'ac-
« cord est complet : un sentiment aussi ancien en
« France que la monarchie elle-même se donne libre
« carrière, la défiance poussée jusqu'à la haine à l'é-
« gard des ministres, êtres nécessairement malfaisants,
« dont il est par malheur impossible de se passer[2]. »

Les députés qui apportaient aux États-Généraux, avec leurs illusions et leur inexpérience, cette même pas-

1. — P. Boiteau, *op. cit.*, p. 124.
2. — Albert Desjardins, *Les Cahiers des États-Généraux en 1789, et la législation criminelle*, p. XXXVIII.

sion, ce ressentiment vivace contre les premiers agents du pouvoir royal, s'étaient donné la mission de mettre fin à tous les abus et croyaient, dans leur naïveté, pouvoir établir un gouvernement idéal, bienfaisant et parfait. Pour déterminer le rôle et les attributions du pouvoir exécutif, ils n'avaient d'autre guide que leurs préventions et les fausses doctrines de l'école de Rousseau. Faut-il s'étonner dès lors que l'Assemblée nationale se soit préoccupée avant tout d'abaisser l'autorité des ministres, et qu'elle n'ait manqué aucune occasion de restreindre leurs pouvoirs, de paralyser leur action, de les enserrer dans les mailles étroites d'une responsabilité exagérée?

Dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789, l'Assemblée constituante proclamait solennellement le principe de la séparation des pouvoirs. « Toute société, disait-elle, dans laquelle « la garantie des droits n'est pas assurée, ni la sé- « paration des pouvoirs déterminée, n'a point de cons- « titution. » Mais les députés qui faisaient cette adhésion à la théorie développée par Montesquieu n'entendaient pas se conformer à ses conseils, ni admettre toutes les conséquences logiques de son principe. L'auteur de l'*Esprit des Lois*, considérant les pouvoirs avec l'œil impartial du philosophe, conservait à chacun ses attributions naturelles, assurait à tous une égale indépendance et une égale puissance dans leurs domaines respectifs, et cherchait, dans la coopération également libre de chacun à l'œuvre commune, la meilleure garantie d'un bon gouvernement. L'Assemblée constituante, au contraire, voyait surtout dans le principe de la sé-

paration une arme de guerre contre une institution détestée. A ses yeux, le pouvoir exécutif, qui se confondait avec le pouvoir royal, était essentiellement arbitraire et malfaisant. Imbue de cette idée, elle ne pouvait lui laisser le rôle que lui avait reconnu Montesquieu ; abandonnant l'observateur consciencieux et impartial, elle allait suivre aveuglément le théoricien qui avait partagé ses préventions et ses ressentiments.

En 1789, Rousseau était le plus grand docteur politique de la France ; ses paradoxes et ses erreurs trouvaient dans la plupart des membres de l'Assemblée des adeptes convaincus. Il avait réduit toutes les fonctions de l'État à ces deux termes si simples : faire les lois, les faire exécuter ; et tous s'emparaient avec empressement de ce principe, qui allait faire du pouvoir exécutif l'humble serviteur du pouvoir législatif et transformer le Roi en valet de l'Assemblée. Mais comment faire entrer tous les actes du gouvernement dans ce cadre trop étroit imaginé par Rousseau ? Cette difficulté n'arrêta pas la Constituante. Elle élargit outre mesure le domaine de la loi et ne laissa dans la seconde catégorie que les actes de pure exécution. « La seule définition raisonnable qu'on puisse donner de la loi, déclarait Siéyès, c'est de dire qu'elle est l'expression de la volonté des gouvernés. » Dès lors, ce fut au pouvoir législatif que furent réservés tous les actes impliquant une déclaration quelconque de la volonté générale, et le pouvoir exécutif n'eut plus d'autre rôle que celui d'assurer l'exécution des ordres de l'Assemblée. Ce n'était plus, à vrai dire, un pouvoir, mais un simple instrument.

Bien plus, l'Assemblée ainsi guidée par des doctrines erronées et par des préventions exagérées, adopta pou- l'élaboration de son œuvre constitutionnelle une méthode qui devait encore en augmenter les défauts. Sans prendre souci de l'unité nécessaire dans un tel travail, elle chargea différents comités pris dans son sein de préparer les diverses parties de la nouvelle organisation. Ces comités passèrent successivement en revue tous les anciens pouvoirs du Roi, sans aucun ordre, sans aucune symétrie, sans aucune entente dans leurs travaux. Il y avait bien un comité de constitution, mais celui-ci n'avait pas d'autre rôle que de rassembler, de coordonner et de compléter dans une loi qui devait être la Constitution, une foule de lois, de décisions et de résolutions votées précédemment par l'Assemblée, sur la proposition plus ou moins opportune d'un membre et sur le rapport d'un comité spécial. Les projets les plus graves sur l'organisation et le rôle des pouvoirs étaient préparés, discutés et votés, sans que personne eût songé à le consulter. Les comités particuliers s'ingéniaient tour à tour à réduire autant que possible les prérogatives royales, et l'Assemblée adoptait leurs propositions, ou ne s'en écartait parfois que pour restreindre encore davantage les droits du monarque. « Aussi, disait Necker, le pou- « voir exécutif s'est-il trouvé, en résultat, composé de « la partie de ces prérogatives échappée à la destruction « des divers comités de l'Assemblee nationale, qui dé- « libéraient et agissaient séparément, sans aucune es- « pèce de concert [1]. »

1. — Necker, *Du Pouvoir exécutif dans les grands États*, vol. VIII de ses *Œuvres complètes*, p. 32.

Il est facile de prévoir dans quelles limites étroites une constitution élaborée dans un tel esprit va confiner l'autorité royale. Le pouvoir législatif réside dorénavant dans l'Assemblée et le Roi ne possède qu'un droit de veto simplement suspensif. L'initiative de toutes les propositions de loi appartient exclusivement aux représentants de la nation, le Roi peut seulement inviter l'Assemblée à prendre un objet en considération. Il faut même enlever au monarque le pouvoir réglementaire : la Constitution ne lui permet que de faire des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'observation [1]. En même temps, l'Assemblée se déclare permanente et refuse au Roi le droit de la dissoudre.

Dans l'administration intérieure, les lois sur l'organisation des municipalités, des départements et des districts ont dépouillé le pouvoir central de toute autorité réelle [2]. Des corps locaux élus ont été chargés de l'exécution des lois, de l'administration et de la police, sous l'autorité suprême du Roi ; mais ils ont été institués dans l'indépendance presque complète du pouvoir royal, qui n'a été armé contre eux d'aucun moyen de contrainte efficace. Le monarque devait donc remplir la mission exécutrice qu'on lui imposait, « à l'aide d'a-
« gents dégagés envers lui de toute espèce de liens, des
« liens de la reconnaissance, parce qu'ils n'étaient pas
« de son choix ; des liens de la subordination, parce qu'ils

1. — Acte constitutionnel sur les Pouvoirs publics des 1er octobre-3 novembre 1789, art. 8, 10-13, 17.

2. — Lois des 14-18 décembre 1789 et des 22 décembre 1789-14 janvier 1790.

« tenaient leur pouvoir du peuple, et des liens de l'es-« pérance, parce que le Roi ne pouvait rien pour « eux [1] ».

Dans l'administration des affaires extérieures, l'Assemblée avait *délégué* au Roi le soin de veiller à la sûreté extérieure du royaume, de maintenir ses droits et ses possessions, d'entretenir les relations politiques au dehors, de conduire les négociations, de faire les préparatifs de guerre, d'arrêter et de signer avec les puissances étrangères tous les traités de paix, d'alliance et de commerce. Mais les traités et les conventions ne pouvaient avoir d'effet qu'après avoir été confirmés par l'Assemblée. Celle-ci s'était également réservé le droit de déclarer la guerre, mais « sur la proposition formelle et nécessaire du Roi », et celui de requérir à tout instant le pouvoir exécutif de négocier la paix [2].

Dès le premier acte qui posait les principes de la nouvelle organisation, l'Assemblée nationale avait proclamé, en termes assez mesurés, la responsabilité des ministres. Mais bientôt après, elle trouva l'occasion de manifester sa défiance envers eux. Le 4 août 1789, le Roi avait choisi deux de ses ministres parmi les membres de l'Assemblée et ceux-ci avaient immédiatement donné leur démission de députés. Le 29 septembre suivant, Mirabeau, qui avait pu apprécier de près le mécanisme du gouvernement anglais et qui rêvait probablement pour lui-même le rôle de premier ministre, imposé au Roi et dominant l'Assemblée, proposa de déclarer

1. — Necker, *op. cit.*, p. 191.
2. — Acte constitutionnel sur le droit de paix et de guerre des 22-27 mai 1790.

les ministres éligibles aux fonctions de député et de permettre au Roi de choisir ses conseillers parmi les députés, sans que ces derniers fussent obligés de résigner leurs mandats. Une telle proposition devait heurter violemment les préjugés et les ressentiments que nous avons signalés. De plus, on soupçonnait fortement l'auteur de la motion d'ambitionner le poste de ministre tout-puissant.

La discussion, d'abord ajournée, fut reprise le 6 et le 7 novembre. Modifiant alors sa première proposition, Mirabeau demanda seulement que les ministres fussent admis provisoirement dans l'Assemblée avec voix consultative. Le discours qu'il prononça à cette occasion montre bien qu'il avait entrevu la grandeur du rôle que les ministres parlementaires étaient appelés à jouer. « Les premiers agents du pouvoir exécutif, disait-il, « sont nécessaires dans toute assemblée législative; ils « composent une partie des organes de son intelligence. « Les lois discutées avec eux deviendront plus faciles, « leur sanction sera plus assurée et leur exécution plus « entière. Leur présence préviendra les incidents, as« surera notre marche, mettra plus de concert entre les « deux pouvoirs auxquels le sort de l'empire est con« fié [1]. » Toutes ces bonnes raisons, l'autorité personnelle et l'éloquence de l'orateur allaient échouer contre les préventions de l'Assemblée et contre la défiance envers sa personne, quoiqu'il eût proposé d'exclure de la proposition un seul député, « le député de la séné« chaussée d'Aix ». Sa tentative eut même un résultat

1. — *Archives parlementaires*, 1re série, vol. IX, p. 710.

tout contraire à celui qu'il désirait, l'adoption d'une motion présentée par Lanjuinais et ainsi conçue : « Aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourra désormais être appelé au ministère pendant le cours de « la session actuelle. » Cette résolution fut même encore aggravée par l'acte constitutionnel des 8 avril-25 mai 1791, qui décréta que les membres de l'Assemblée nationale et ceux des législatures à venir ne pourraient être appelés au ministère que quatre ans après avoir cessé leurs fonctions.

L'Assemblée constituante ne prit point dès l'abord d'autres mesures visant directement les ministres. Elle attendit même les derniers mois de son existence avant de réglementer la nouvelle organisation des ministères. Cependant la position et le rôle des ministres s'étaient transformés de jour en jour à mesure que l'Assemblée établissait sa prédominance et bouleversait l'ancienne constitution de la France. Il importe donc, avant d'exposer les principes écrits dans la loi des 27 avril-25 mai 1791, de rechercher la situation faite aux ministres par l'Assemblée constituante, et les rapports qu'elle entretenait avec eux.

Ces relations étaient basées, peut-on dire, sur la défiance et la suspicion. Agents du pouvoir royal, les ministres n'étaient, pour un grand nombre de députés, que les suppôts de la tyrannie. L'Assemblée, craignant toujours d'être opprimée par eux et voulant échapper à leur influence, cherchait à les réduire à l'impuissance, ou à en faire ses humbles valets. En même temps qu'elle les dépouillait de toute autorité, elle ne leur laissait d'autre appui que le Roi lui-même, afin de susciter

contre eux la vigilance incessante des bons citoyens.

Et cependant, le faible appui de la faveur royale manquait lui-même aux ministres. Dès les premiers jours de la révolution, Louis XVI avait, en réalité, perdu le libre choix de ses conseillers. Le 13 juillet 1789, Necker venait d'être congédié par le Roi. A cette nouvelle, on vit Mounier, un royaliste sincère, un des plus énergiques défenseurs de la prérogative royale, proposer une adresse au Roi, pour demander le rappel des ministres renvoyés. Sur son initiative, l'Assemblée déclara : « Que M. Necker et les autres ministres ren« voyés emportent son estime et ses regrets; qu'il ne « peut exister d'intermédiaire entre le Roi et l'Assem« blée nationale ; que les ministres et les agents civils « de l'autorité sont responsables de toute entreprise « contraire aux droits de la nation et aux décrets de « l'Assemblée, que les ministres actuels et les conseils « de Sa Majesté sont personnellement responsables des « malheurs présents et de ceux qui peuvent suivre [1]. »

Après avoir essayé de résister, le Roi fut obligé de rappeler Necker en passant par l'intermédiaire de l'Assemblée et de prendre ses autres ministres dans les rangs du parti constitutionnel modéré. La preuve de l'impuissance royale était faite et ce premier succès ne pouvait qu'encourager l'Assemblée dans ses exigences. Forcé dès lors d'obéir à la pression populaire, Louis XVI dut aller chercher ses conseillers dans les rangs de partis dont il n'approuvait certes pas les idées. Cédant de plus en plus à chaque nouvelle nomination, il fut obli-

1. — *Archives parlementaires*, 1re série, vol. VIII, p. 229.

gé de s'adresser à des hommes attachés à des groupes toujours plus avancés. Ces ministres imposés au Souverain n'avaient pas sa confiance, ni celle de la cour; ils ne rencontraient, dans l'entourage du Roi aussi bien que dans l'Assemblée, que la suspicion et la haine. Pour se défendre contre toutes ces préventions contradictoires, ils n'avaient même pas la force qu'auraient pu leur donner l'union et la solidarité, et chacun se défendait à lui seul, comme il le pouvait, souvent au détriment de ses collègues.

Tout en refusant aux ministres voix consultative dans ses délibérations, l'Assemblée constituante n'entendait cependant pas briser toutes relations avec eux. Elle les séquestrait dans leurs bureaux, tant qu'elle pouvait craindre l'autorité de leurs conseils et l'influence de leurs avis, mais elle les faisait comparaître devant elle, chaque fois qu'elle voulait leur faire sentir sa puissance et commander leur action. Jalouse de sa propre indépendance, elle ne les admettait pas à discuter avec elle les grands intérêts de l'État[1]; mais, insouciante de leur liberté, elle les appelait à sa barre, leur demandait des renseignements et plus souvent des justifications. Ils venaient à l'Assemblée « pour répondre à des « interrogatoires, pour protester de leur zèle en termes

1. — Necker lui-même, malgré sa popularité, fut totalement écarté des travaux parlementaires qui l'intéressaient le plus. Ainsi, quoiqu'il eût préparé la réforme des impôts directs, les comités de l'Assemblée entreprirent la réalisation de ce qu'il pouvait revendiquer comme son œuvre, sans même le consulter. Souvent il ne connaissait les lois financières qu'après la proclamation de leur vote et l'Assemblée rédigeait elle-même la circulaire d'exécution. — Stourm, *Cours de Finances, le Budget*, p. 277.

« humbles et en posture douteuse[1] ». Tout était subalterne dans leur contenance, chacun se croyait vaillant de tout ce qu'on leur disait d'impoli et ne leur parlait que sur un ton mêlé d'arrogance et de mauvaise éducation[2].

L'Assemblée ne manquait non plus aucune occasion de rappeler dans les termes les plus blessants le principe de la responsabilité des ministres. Et cependant par cette décentralisation exagérée qui avait dépouillé le pouvoir central de toute autorité. elle avait fait des ministres, suivant le mot si juste de M. Taine, des « commis honoraires[3] ». « C'est véritablement une « sorte de plaisanterie, disait Necker, que d'avoir placé « dans l'ordonnance générale de l'administration, d'un « côté, cette forte et noueuse contexture de départe- « ments, de districts. de municipalités et de gardes « nationales ; et de l'autre, à titre de pouvoir suprême, « un prince sans prérogatives, un monarque sans « majesté, et représenté dans ses volontés obligées par « des ministres qui craignent tout et ne peuvent faire « ni bien, ni mal à personne ; par des ministres sur qui « chacun fait son noviciat d'héroïsme, en se permettant « de parler d'eux très légèrement et, de degrés en « degrés, très insolemment ; par des ministres en faveur « desquels on a composé un code pénal tout exprès, en « décrivant avec mignardise les divers modes de châti- « ment qu'on peut leur infliger, tantôt la prison, tantôt « la dégradation civique précédée, je crois, du pilori,

1. — Taine, *Les Origines de la France contemporaine, la Révolution*. vol. Ier, p 246.
2. — Necker, *op. cit.*, pp. 161-165.
3. — Taine, *op. cit.*, vol. Ier, p. 247.

« et pour lesquels on réserve encore en habitude un « petit dédain continuel[1]. »

Toute l'administration, en effet, et la police générale comme la police locale ont été remises à des corps élus. Le pouvoir central n'a aucun représentant, ni dans le district, ni dans la commune. Dans l'administration intérieure comme dans les administrations spéciales, telles que la justice et les finances, les agents élus par leurs administrés sont indépendants de leurs supérieurs. Toutes ces autorités locales commandent à la force armée : la garde nationale marche de concert avec elles, la gendarmerie et l'armée doivent obéir à leurs réquisitions. Aux ministres impuissants un seul pouvoir est laissé, mais encore étroitement mesuré : ils peuvent annuler ou suspendre les actes des corps locaux pris en violation de la loi; seulement ils doivent en donner avis à l'Assemblée et celle-ci peut lever cette suspension ou casser cette annulation. « Sur les agents qu'on lui dé- « clare subordonnés, le pouvoir central ne peut exercer « de contrainte, ses seules ressources sont les avertis- « sements et la persuasion. Il envoie à chaque assem- « blée de département les décrets qu'il a sanctionnés, « l'invite à les transmettre et à les faire exécuter, reçoit « ses correspondances, la blâme ou l'approuve. Rien « de plus ; il n'est qu'un intermédiaire impuissant, un « héraut ou moniteur public, sorte d'écho central, « sonore et vain, où les nouvelles arrivent, et d'où les « lois partent, pour retentir comme un simple bruit[2]. »

1. — Necker, *op. cit.*, pp. 235-236.
2. — Taine, *op. cit.*, vol. Ier, p. 248.

Mais ce n'est pas assez pour l'Assemblée que d'affaiblir l'autorité des ministres, en les dépouillant de tous les pouvoirs qu'elle peut déléguer aux institutions locales. Elle est amenée par ses propres tendances et aussi par la force des choses à substituer son action à leur action et, sous prétexte de contrôle, à prendre elle-même en mains la direction des services administratifs. Elle institue peu à peu de nombreux comités — plus de trente — auxquels de toutes parts s'adressent les administrations locales, et qui prennent bien vite l'habitude de pourvoir directement par eux-mêmes à l'exécution des lois. Ces comités entretiennent avec les agents et les corps administratifs une correspondance suivie; il portent même « des arrêtés qui, sous le nom d'avis, circu« lent avec la signature d'officiers du comité et une « espèce de sceau pour leur donner une force d'authen« ticité [1] ». Ils donnent la solution de toutes les questions à résoudre; ce sont eux, en un mot, qui impriment le mouvement à toutes les administrations. Il est inutile de dire qu'ils ne manquent jamais l'occasion de tracasser et d'abaisser les ministres; tout conflit qui surgit entre eux et le pouvoir exécutif se termine fatalement par une nouvelle défaite de ce dernier.

Au moment où l'Assemblée entreprend de réorganiser l'administration centrale, la situation des ministres se trouve déjà totalement bouleversée. En théorie, ils sont restés les agents du pouvoir royal, dont chaque nouvelle loi marque un amoindrissement; le principe de

1. — Rapport de Camus à l'Assemblée législative sur l'organisation des comités de l'Assemblée constituante. *Archives parlementaires*, 1re série, vol. XXIV, p. 202.

la responsabilité proclamé à diverses reprises a seul modifié leur situation légale. En fait, ils ont perdu jusqu'à l'ombre du pouvoir et chacun les voit « obligés de chercher du soutien dans leur propre faiblesse, de l'existence dans leur nullité, de la sûreté dans leur dépendance[1] ».

La loi des 27 avril-25 mai 1791 répartit les attributions exécutives, d'après leur nature, entre les six départements de la justice, de l'intérieur, des contributions et revenus publics, de la guerre, de la marine et des affaires étrangères. Elle prend soin de déterminer de la façon la plus détaillée le rôle propre de chacun des ministres. Elle institue à côté du Roi deux conseils. L'un, le conseil du Roi, dont tous les ministres sont membres de droit, semble devoir être surtout un conseil de parade, analogue au conseil privé d'Angleterre, et dont la compétence se borne à l'approbation des proclamations royales. L'autre, appelé conseil d'État, est le véritable conseil des ministres, et se compose uniquement des chefs des six départements, sous la présidence du Roi. La loi a tenté de l'organiser : elle défend l'institution d'un premier ministre; elle établit un secrétaire chargé de dresser les procès-verbaux et de tenir le registre des délibérations ; elle prévoit les précautions à prendre par les membres qui veulent se soustraire à la responsabilité des décisions prises. Les attributions du conseil des ministres sont aussi minutieusement déterminées : il doit notamment traiter de l'exercice du droit de veto, examiner les messages au Corps législatif,

1. — Necker, *op. cit.*, p. 204.

les plans généraux des négociations politiques et les dispositions générales des campagnes de guerre, discuter les proclamations royales, délibérer sur les conflits de compétence entre les divers départements, etc.

Les actes du Roi et les délibérations du conseil doivent être contresignés par un ministre, et aucun ordre du Roi, ni aucune décision du conseil, ne peut décharger celui-ci de la responsabilité qu'il a acceptée par ce fait. « Les ministres seront responsables :

« 1. — De tous délits par eux commis contre la sûreté « nationale et la constitution du royaume ;

« 2. — De tout attentat à la liberté et à la propriété « individuelle ;

« 3. — De tout emploi de fonds publics sans un décret « du Corps législatif, et de toutes dissipations de deniers « publics qu'ils auraient faites ou favorisées [1]. »

A côté de cette responsabilité judiciaire, la loi consacre expressément la responsabilité politique des ministres et leur dépendance complète vis-à-vis du Corps législatif. Elle les oblige à lui rendre compte « tant de « leur conduite que de l'état des dépenses et affaires, « toutes les fois qu'ils en seraient requis [2] ». Elle déclare expressément que le Corps législatif pourra « présenter « au Roi telles observations qu'il jugera convenables « sur la conduite des ministres, et même lui déclarer « qu'ils ont perdu la confiance de la nation ».

A peine la loi était-elle mise en vigueur que Louis XVI

1. — Art. 29. — Mais la loi exonérait les ministres de toute responsabilité pour avoir contresigné l'acte par lequel le Roi exerçait son droit de veto.

2. — Art. 27.

s'enfuyait à Varennes. L'Assemblée, assumant toute l'autorité qu'elle exerçait déjà presque entièrement en fait, enjoignait au ministre de la justice d'apposer le sceau de l'État sur les décrets votés par elle, de les contresigner et de les publier comme lois du royaume, sans qu'il fût besoin de la sanction du Roi. Par le même décret du 21 juin 1791 les ministres étaient autorisés « à se « réunir pour faire et signer ensemble les proclamations « et autres actes de même nature ». L'Assemblée les admettait ensuite à ses séances, afin qu'elle pût leur donner ses ordres et obtenir d'eux les renseignements nécessaires. Ces divers actes n'avaient qu'une valeur provisoire. Le 13 septembre suivant, Louis XVI fut déclaré rétabli dans tous ses pouvoirs, après qu'il eut sanctionné la Constitution, enfin adoptée par l'Assemblée.

La Constitution de 1791, qui n'est, comme nous l'avons vu, qu'une compilation mise en ordre d'actes précédemment votés, n'a guère fait que répéter, en les modifiant légèrement, les dispositions déjà promulguées relativement aux ministres. Cependant elle a apporté quelques tempéraments à certaines règles trop absolues. Ainsi l'incapacité qui frappait les anciens députés relativement aux fonctions ministérielles est limitée à deux ans après l'expiration de leur mandat. D'autre part, elle donne entrée aux ministres dans l'Assemblée législative et leur y assigne une place marquée. Ils seront entendus, non plus seulement pour répondre à des interrogatoires, mais aussi toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration; l'Assemblée pourra même leur accorder la parole sur tout autre sujet. Concession de pure forme, qui ne

relèvera pas devant la législature le prestige des ministres de plus en plus attaqués par les partis extrêmes.

En résumé, « la Constitution nouvelle réduit le Roi « au rôle de président honoraire, suspect et contesté, « d'une État désorganisé. Entre lui et le Corps législa- « tif elle ne met que des occasions de conflit et supprime « tous les moyens de concorde. Sur les administrations « qu'il doit diriger, le monarque n'a point de prise, et, « du centre aux extrémités de l'État, l'indépendance « mutuelle des pouvoirs intercale partout la tiédeur, « l'inertie, la désobéissance entre l'injonction et l'exécu- « tion[1]. »

III. — **Les Ministres et l'Assemblée législative.** — Les derniers partisans sincères du pouvoir royal, qui étaient restés à leur poste jusqu'à la dissolution de l'Assemblée constituante, n'ont pas été remplacés à l'Assemblée législative. Certes, la nouvelle majorité est « constitutionnelle », elle se dit ou se croit encore monarchiste ; mais elle n'aura ni la force, ni le courage de résister ouvertement aux imprécations et aux menaces des républicains et des démagogues. En même temps que les opinions se sont accentuées, le niveau intellectuel des députés s'est considérablement abaissé. Les séances de la nouvelle Chambre reflètent immédiatement cette double transformation. « Plus incohérentes et surtout plus « passionnées que celles de l'Assemblée constituante, « elles présentent les mêmes traits, mais grossis. L'ar- « gumentation y est plus faible, l'invective plus violente,

1. — Taine, *op. cit.*, vol. Ier, p. 278.

« le dogmatisme plus intempérant. La raideur y a dé-
« généré en violence, le préjugé en fanatisme, la myo-
« pie en aveuglement. Le désordre s'y exagère jusqu'au
« tumulte, et le bruit jusqu'au vacarme [1]. »

Au moment où se réunit l'Assemblée législative, le ministère est composé presque entièrement d'hommes pris dans la fraction la plus libérale des royalistes. Le Roi ne tient aucun compte de la prépondérance acquise par les partis avancés et conserve ses conseillers. Aussi l'Assemblée s'empresse-t-elle d'entamer la lutte contre leur autorité. La Constitution a rendu trop faciles à ses yeux les rapports entre les ministres et le Corps législatif; elle les entrave autant que possible dans son règlement. « Lorsque les ministres seront dans l'Assem-
« blée, dit celui-ci, aucun autre membre que le prési-
« dent ne pourra leur faire, en aucun cas, d'interpella-
« tion directe; mais les éclaircissements désirés par les
« différents membres seront proposés au président, qui
« consultera d'abord l'Assemblée, pour savoir si elle
« veut que le ministre réponde. » En même temps, elle reconstitue la plupart des comités qu'avait établis la Constituante; ceux-ci ne manquent pas de mettre la main sur toute l'administration, malgré les défenses réitérées qui leur sont faites de statuer par voie de décision, et même de donner des avis aux corps administratifs.

Après avoir enlevé toute autorité à des ministres suspects, l'Assemblée veut encore les chasser de leur poste. Le Roi ayant congédié le seul de ses conseillers qui

1. — Taine, *op. cit.*, vol. II, p. 102.

se rapprochait des « constitutionnels », elle répond à cet acte en déclarant que les ministres n'ont pas la confiance de la nation et en mettant en accusation l'un d'entre eux. Louis XVI est encore obligé de céder et d'accepter un ministère composé par les chefs girondins. Les nouveaux ministres ne doivent leur titre, ni à la faveur royale, ni à la confiance de l'assemblée, à laquelle ils sont absolument étrangers. L'amitié de quelques hommes politiques qui commandent dans le Corps législatif une coterie étroite et exclusive leur a valu cet honneur. Aussi songent-ils moins à défendre les prérogatives royales qu'à obéir aux ordres de leurs patrons. Ils ne servent point le monarque, ils le surveillent; loin d'accepter son autorité, ils méconnaissent même à son égard les règles de la plus élémentaire courtoisie. « Non seulement ils ne couvrent pas le Roi, mais ils le « livrent, et, sous leur patronage, il est, avec leur con- « nivence, plus sacrifié, plus harcelé, plus vilipendé « qu'auparavant[1] .»

Louis XVI finit cependant par se lasser de cette sujétion. Il refuse sa sanction à deux décrets votés par l'Assemblée, renvoie ses ministres et fait appel à des hommes plus modérés pour composer son conseil. Il ne cède, ni devant les émeutes de la rue, ni devant les manifestations violentes de l'Assemblée. Les nouveaux ministres sont accueillis par des injures et par des menaces. « En pleine séance, on les maltraite, on les ru- « doie, on les couvre d'avanies, non seulement comme « des laquais mal famés, mais encore comme des mal-

1. — Taine, *op cit.*, vol. II. p. 189.

« faiteurs avérés. On les interroge à la barre, on leur « défend de quitter Paris avant d'avoir rendu leurs « comptes, on visite leurs papiers, on leur impute à « crime les expressions les plus mesurées et les actes « les plus méritoires, on provoque contre eux les dé- « nonciations, on révolte contre eux leurs subordon- « nés, on institue contre eux un comité de surveillance « et de calomnie, on leur montre à tout propos l'écha- « faud en perspective[1]. »

En choisissant des ministres modérés, le Roi n'a obtenu d'autre résultat que d'augmenter encore leur impuissance devant les passions surexcitées. Ils se sentent eux-mêmes écrasés et anéantis sous la lourde charge qui leur est imposée, et ils en font à l'Assemblée la déclaration formelle. « Il leur est impos- « sible, disent-ils, d'entretenir la vie et le mouvement « d'un vaste corps dont tous les membres sont para- « lysés; il n'est pas en leur pouvoir de défendre le « royaume de l'anarchie qui, dans cet état d'impuis- « sance de la force publique et d'avilissement des « forces constituées, menace de tout engloutir. »

Un mois après cet avertissement, l'émeute triomphante forçait l'Assemblée à porter le dernier coup au pouvoir royal. Le 10 août 1792, un premier décret suspendait provisoirement les pouvoirs du Roi, convoquait une Convention nationale et ordonnait à une commission extraordinaire de présenter le jour même un projet d'organisation du ministère. L'Assemblée, après

1. — Taine, *op. cit.*, vol. II, p. 188.

avoir révoqué les ministres en fonctions, se réservait par un second décret la nomination de leurs successeurs. Elle constituait ces derniers en conseil exécutif provisoire et attribuait à tour de rôle à chacun d'eux, semaine par semaine, la présidence de ce conseil. Procédant enfin à l'élection, elle rétablissait dans leurs fonctions trois des membres du ministère girondin, Roland, Clavière et Servan, auxquels elle adjoignait Danton, Lebrun et Monge.

IV. — **Les Ministres et la Convention.** — Dès sa première séance, le 21 septembre 1792, la Convention nationale abolit la royauté et concentra tous les pouvoirs dans ses mains. Quelques jours après, elle eut à pourvoir au remplacement de deux ministres et, à cette occasion, elle décréta que les ministres ne pouvaient pas être choisis parmi ses membres.

Elle s'empressa, d'ailleurs, d'instituer des comités permanents, chargés de surveiller et même de diriger l'administration. Un comité de guerre, créé dès le 23 septembre, n'avait qu'une mission spéciale. Mais le 1er janvier 1793 un comité de défense générale reçut la mission de veiller sans interruption, concurremment avec les ministres, aux mesures exigées par l'état de la frontière. Il étendait son action et sa surveillance à tous les départements exécutifs ; il comptait vingt-quatre délégués et ses délibérations étaient publiques. Un tel comité ne pouvait exercer la dictature que la Convention voulait lui confier, avec la vigueur et l'énergie réclamées par les partis révolutionnaires. Le 5 avril, le comité de défense générale fit lui-même pro-



mannequins [1], » et l'impulsion dans chaque département était donnée par le Comité de salut public ou par quelques-uns de ses membres.

« Au fait, disait Barrère à la Convention, le minis« tère n'est qu'un conseil exécutif chargé des détails « d'exécution, surveillé avec une grande activité, et « dont les chefs viennent, chaque jour et à des heures « indiquées, recevoir les ordres et les arrêtés du Comité « de salut public [2]. » — « Ainsi du second pouvoir de « l'État, le comité s'était fait une escouade de domesti« ques, et du premier, un auditoire de claqueurs [3]. »

Cependant, dès les premiers jours de sa réunion, la Convention avait chargé une commission spéciale, composée en majorité de Girondins, de préparer un projet de constitution. Les discussions étaient entamées devant l'Assemblée, lorsque survint l'émeute du 31 mai, qui aboutit à l'emprisonnement des Girondins et assura la domination de la Montagne. Le Comité de salut public, avec cinq membres qu'on lui adjoignit, reçut la mission de proposer un autre projet de constitution, que l'Assemblée adopta le 24 juin, après un simulacre de discussion.

« Le pouvoir exécutif impuissant, les législateurs « dans la dépendance du peuple, la magistrature ren« due dérisoire, le pouvoir constituant toujours en mou« vement [4], » tel est le système créé par la Constitution de 1793. La séparation des pouvoirs a perdu tout cré-

1. — Taine, *La Révolution*, vol. III, p. 64.
2. — *Moniteur*, vol. XVIII, p. 592.
3. — Taine, *loc. cit.*
4. — Faustin-Hélie, [illegible] *utions de la France*, p. 3[illegible].

dit aux yeux des Conventionnels fascinés par le principe de la souveraineté du peuple [1]. Les citoyens sont répartis en assemblées primaires, chargées de nommer les membres du Corps législatif et de délibérer sur les lois votées par celui-ci, investies en outre du droit de réclamer la revision de la Constitution et de se réunir spontanément pour discuter les questions qu'elles jugent à propos de soulever. Une assemblée nationale, élue pour un an, rend des décrets, mais elle ne fait que proposer les lois qui doivent recevoir la ratification expresse ou tacite du peuple. D'autre part, elle nomme par moitié chaque année, parmi les candidats proposés par les assemblées électorales des départements, un Conseil exécutif de vingt-quatre membres, qui est chargé « de la direction et de la surveillance de l'ad« ministration générale ». Ce Conseil, à son tour, choisit hors de son sein les ministres appelés désormais « les « agents en chef de l'Administration générale de la Ré« publique ». Ceux-ci « ne forment point un Conseil, « ils sont séparés, sans rapports immédiats entre eux; ils « n'exercent aucune autorité personnelle ». Nommés par le Conseil exécutif, ils sont révocables par lui, n'ont aucune relation avec le Corps législatif et ne sont pas responsables devant lui. C'est le Conseil exécutif qui encourt cette responsabilité et qui entretient ces relations. Il est responsable « de l'inexécution des lois

1. — Les Girondins aussi bien que les Jacobins voulaient l'asservissement absolu du pouvoir exécutif. Danton presque seul rêvait de le voir élu par le peuple et puissant. « Le Conseil exécutif, disait Con« dorcet, ne doit pas être considéré comme un véritable pouvoir. Il ne « doit pas vouloir, il est la main avec laquelle les législateurs agissent, « l'œil avec lequel ils observent les détails de l'exécution de leurs dé« crets. »

« et des décrets, et des abus qu'il ne dénonce pas ». Il a entrée à l'Assemblée nationale, une place séparée lui est réservée; « il est entendu toutes les fois qu'il a un « compte à rendre et le Corps législatif l'appelle dans « son sein, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge con- « venable. » Ce Conseil ne constitue pas un pouvoir distinct, il lui manque l'initiative et l'indépendance, il ne peut être que l'agent exécuteur des volontés de l'Assemblée.

La Constitution de 1793 ne fut jamais mise à exécution. Le 10 octobre, la Convention proclamait que le gouvernement serait révolutionnaire jusqu'à la paix et soumettait les ministres, les généraux, tous les corps constitués à la surveillance du Comité de salut public, qui devait rendre compte de sa mission tous les huit jours à l'assemblée. Le 4 décembre suivant (14 frimaire an II), une loi organisait le gouvernement révolutionnaire. Elle faisait de la Convention « le centre unique de l'impul- « sion du gouvernement » et plaçait tous les corps constitués et tous les fonctionnaires « sous l'inspection immédiate » du Comité de salut public. Le conseil des ministres et chaque ministre en particulier étaient obligés de lui rendre compte tous les dix jours de leurs actes; ils devaient exécuter sur-le-champ les arrêtés signés par la majorité de ses membres et ils pouvaient, à tout instant, voir leurs actes suspendus par lui. En vertu de la loi même, le Comité de salut public devait prendre un soin particulier « des opérations majeures en diplomatie ». A l'intérieur il faisait partout sentir sa puissance par l'intermédiaire des représentants du peuple en mission, qui correspondaient directement

avec lui et qui se trouvaient investis des pouvoirs les plus étendus, devant lesquels disparaissaient les droits des corps locaux et l'autorité même des commandants d'armée.

Il semble que les ministres, réduits à la plus complète nullité par cette organisation, ne devaient plus susciter les jalousies et les défiances. Cependant, le Comité de salut public trouva encore que les six ministres, constitués en conseil exécutif provisoire depuis le 10 août 1792, pouvaient entraver l'exercice de sa toute-puissance dictatoriale. Le 12 germinal an II, il fit voter par la Convention une loi qui les remplaçait par douze commissions exécutives, absolument séparées et sans aucune relation entre elles. Ainsi se trouvaient formés douze départements:

1. — Les administrations civiles, la police et les tribunaux,

2. — L'instruction publique,

3. — L'agriculture et les arts,

4. — Le commerce et les approvisionnements,

5. — Les travaux publics,

6. — Les secours publics,

7. — Les transports, postes et messageries,

8. — Les finances,

9. — L'organisation et le mouvement de l'armée de terre,

10. — La marine et les colonies,

11. — Les armes, les poudres et l'exploitation des mines,

12. — Les relations extérieures.

Chacune de ces commissions se composait de deux

commissaires et d'un adjoint faisant fonctions de secrétaire. Par exception, la commission des finances comptait cinq commissaires et un adjoint, celles des administrations civiles et de l'instruction publique, chacune un commissaire et deux adjoints, celles de la guerre et de la marine, chacune un seul commissaire et un seul adjoint.

Ces commissions exécutives étaient complètement subordonnées au Comité de salut public; leurs membres étaient nommés par la Convention, mais sur la proposition de ce comité. Elles devaient lui rendre compte « de la série et des motifs de leurs opérations », lui soumettre les nominations de tous les employés. Il fixait leurs attributions, hâtait auprès d'elles l'expédition des affaires, annulait ou modifiait leurs actes, lorsqu'il les jugeait contraires aux lois ou à l'intérêt public.

La chute de Robespierre amena la fin de l'omnipotence du Comité de salut public, et la loi du 7 fructidor an II réorganisa complètement les comités de la Convention. Le rôle des commissions exécutives resta le même, mais au lieu d'être soumises à l'autorité d'un comité unique, elles furent placées chacune sous les ordres d'un ou de deux comités spéciaux. La nouvelle loi instituait seize comités et la mission d'un bon nombre d'entre eux correspondait précisément à celle des départements exécutifs. C'était notamment le cas pour les comités des finances, de l'instruction publique, de l'agriculture et des arts, du commerce et des approvisionnements, des travaux publics, des transports, postes et messageries, de l'armée, de la marine et des colonies,

des secours publics. Le comité de législation avait la surveillance des administrations civiles et des tribunaux; le comité de sûreté générale, l'administration de la police. Le Comité de salut public ne conservait que « la « direction des relations extérieures quant à la partie « politique, et la surveillance quant à la partie admi- « nistrative ». Il devait aussi arrêter les plans de campagne, en surveiller l'exécution et contrôler tout ce qui concernait l'administration de l'armée. Les commissions exécutives restaient subordonnées à ces comités, comme elles l'avaient été autrefois au Comité de salut public. Elles leur rendaient compte de tous leurs actes, mais ceux-ci pouvaient prendre eux-mêmes toutes les mesures d'exécution et suspendre ou destituer tous les agents administratifs. Tel fut le système appliqué jusqu'à la mise en vigueur de la Constitution de l'an III.

V. — **Les Ministres sous le Directoire.** — La Constitution de l'an III, élaborée par les Conventionnels échappés au régime de la Terreur, porte la marque de l'expérience acquise par ses auteurs. Le principe de la séparation des pouvoirs est cette fois garanti contre les empiètements du Corps législatif aussi bien que contre les attentats des agents exécutifs. Chaque pouvoir est rétabli dans son rôle naturel et le pouvoir exécutif reprend toutes ses attributions essentielles. C'est la réaction contre l'omnipotence des assemblées qui commence par l'organisation d'un certain équilibre entre les pouvoirs. Mais elle s'accentuera plus tard dans la Constitution de l'an VIII et aboutira finalement à l'an-

nihilation du Corps législatif et à la toute-puissance d'un seul homme.

Le pouvoir législatif est divisé par la Constitution de l'an III entre deux assemblées, le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents. Ce dernier a seul l'initiative de toutes les lois, il les discute et les rédige. Le Conseil des Anciens ne peut qu'approuver ou rejeter en bloc, sans les amender, les projets qui lui sont adressés par les Cinq-Cents. Les deux Conseils ont ensemble la plénitude du pouvoir législatif, la loi est parfaite dès qu'ils l'ont votée. Mais ils ne peuvent exercer par eux-mêmes, ni par des délégués, le pouvoir exécutif, ni le pouvoir judiciaire. Pour assurer le respect de la séparation des pouvoirs, la Constitution proclame l'incompatibilité entre la qualité de membre du Corps législatif et l'exercice de toute autre fonction publique. De plus elle défend aux Conseils de créer dans leur sein aucun comité permanent; elle ne leur permet plus de nommer que des commissions spéciales et temporaires, chargées de l'examen préparatoire d'un projet déterminé et obligées de se renfermer strictement dans leur mission.

Le pouvoir exécutif est aussi étroitement confiné dans son rôle. Il ne possède aucun droit de dissolution ou d'ajournement sur le Corps législatif, ni aucun droit de veto sur les lois. Mais dans l'exercice de ses fonctions il est réellement indépendant des assemblées. Vis-à-vis des agents de l'administration et des autorités subordonnées, il a repris son influence et ses droits légitimes. Le pouvoir réglementaire ne lui est pas encore complètement restitué, il peut seulement faire des procla-

mations conformes aux lois et pour leur exécution. Il entretient les relations avec l'étranger et dirige les négociations, mais tous les traités doivent être ratifiés par les Conseils législatifs. Dans l'armée comme dans la magistrature et dans l'administration, le principe de l'élection des officiers, des juges et des fonctionnaires est maintenu. Mais le pouvoir central nomme les généraux en chef des armées, de même que les chefs de service dans les administrations spéciales. De plus, il est représenté auprès des tribunaux et des corps locaux par des commissaires qu'il nomme pour surveiller et requérir l'exécution des lois. La subordination des administrations locales envers le pouvoir central est assurée; leurs actes peuvent être annulés, lorsqu'ils sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures, et les administrateurs insoumis peuvent être suspendus ou destitués.

La Constitution de l'an III partage entre deux organes les fonctions exécutives : elle institue un Directoire exécutif, composé de cinq membres, et rétablit les ministres. Au premier, elle confie la direction du gouvernement et réserve l'exercice des droits les plus importants; aux seconds, elle donne la gestion des services administratifs sous l'autorité et le contrôle du premier. Les ministres restent donc des agents subalternes, non plus soumis aux assemblées législatives avec lesquelles ils n'auront plus aucun rapport, direct ou indirect, mais à un corps exécutif, qui retiendra nécessairement dans ses mains la direction réelle du gouvernement.

Les membres du Directoire sont élus par le concours

des deux assemblées; ils sont choisis par les Anciens sur une liste de candidats présentée par les Cinq-Cents et portant dix noms pour chaque place à conférer. Ils sont renouvelés par cinquième tous les ans. Ils ne peuvent être pris que parmi les anciens ministres, ou parmi les citoyens qui depuis un an au moins ont cessé de faire partie du Corps législatif.

Le Directoire est un conseil et ses membres n'ont point d'attributions propres. Le pouvoir exécutif lui est délégué. Il pose lui-même les actes les plus importants et confie l'expédition des affaires courantes à des ministres qu'il nomme hors de son sein et qu'il peut révoquer. Le Directoire reste chargé de toutes les relations du pouvoir exécutif avec les Conseils législatifs; mais la Constitution a maintenu le principe de la séparation aussi strictement que possible. Hors le cas où ils sont mis en accusation, les membres du Directoire ne peuvent être appelés dans les assemblées. Si celles-ci demandent des éclaircissements ou des comptes, le Directoire les leur fournit par écrit. C'est notamment de cette façon qu'il leur communique chaque année le compte des recettes et des dépenses effectuées et le projet de budget. Il n'a pas l'initiative des lois, mais il peut inviter, toujours par écrit, le Conseil des Cinq-Cents à prendre un objet en considération et lui proposer telles mesures qu'il juge utiles, pourvu qu'il ne rédige pas ses propositions en forme de lois.

Les six ministères de la justice, de l'intérieur, des finances, de la guerre, de la marine et des affaires étrangères ont été réorganisés par une loi du 10 vendémiaire an IV. Quelques mois plus tard, la loi du

10 nivôse a créé le département de la police générale.

Les ministres ne sont que les agents du Directoire, chargés de procurer dans leurs domaines respectifs l'exécution de sa politique. Ce sont de simples chefs de service, qui veillent à la marche régulière de l'administration, sous le contrôle et d'après les instructions du Directoire, et qui sont souvent obligés de prendre ses ordres exprès. Ils ne sont unis par aucun lien, jamais ils ne se rassemblent en conseil. Ils n'ont aucun rapport avec le Corps législatif. Ils sont responsables tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêtés du Directoire. Mais la forme, l'étendue et la nature même de leur responsabilité montrent bien le caractère subalterne de leurs fonctions; car la Constitution ne fait que leur appliquer les dispositions communes à tous les fonctionnaires civils. Au point de vue de la responsabilité disciplinaire, ils peuvent être révoqués à tout instant par le Directoire. Au point de vue de la responsabilité judiciaire, ils peuvent être poursuivis civilement et criminellement sur la plainte de tout citoyen devant le tribunal du lieu où siège le pouvoir exécutif, après que la poursuite a été préalablement autorisée par le Directoire. Pour eux, point de mise en accusation par le Corps législatif, point d'intervention de la haute Cour de justice; c'est là une procédure réservée aux membres du Directoire et des Conseils.

La Constitution de l'an III ne fermait pas encore l'ère des persécutions et des violences. Les Conventionnels qui l'avaient élaborée l'inaugurèrent par un véritable

coup d'État, en s'imposant au choix des électeurs dans la proportion des deux tiers au moins. Maîtres par ce moyen des nouvelles Assemblées, ils marquèrent presque chaque année du nouveau gouvernement par un coup de force dirigé, tantôt contre les nouveaux élus, tantôt contre le Directoire. Et par ce moyen ils parvinrent à conserver la direction du gouvernement, jusqu'au jour où Bonaparte entreprit de les chasser à leur tour avec l'aide de quelques bataillons.

VI. — **Les Ministres sous le Consulat et l'Empire.** — La Constitution de l'an VIII fut l'œuvre d'un pur théoricien lancé à la poursuite de chimères irréalisables, fortement remaniée et corrigée par un homme essentiellement pratique, qui appliqua sa ferme volonté et sa forte intelligence à la réalisation d'un but précis. Sieyès, après l'expérience de dix ans de révolutions, avait perdu sa foi dans les théories de Rousseau; mais il se flattait de fonder un gouvernement stable et prospère, à l'abri du pouvoir arbitraire d'un homme comme des fluctuations et des excès de la démocratie. A cet effet, il inventait des combinaisons plus ingénieuses que solides, multipliant et compliquant les rouages dans l'organisation du mécanisme politique. Pour éviter les brusques changements du peuple, il supprimait les élections directes ; les électeurs dans chaque arrondissement établissaient une première liste de notables sur laquelle ils inscrivaient un dixième d'entre eux ; ceux-ci, réunis avec les notables des autres arrondissements, élisaient un dixième d'entre eux comme notables du département, et ces derniers procédaient à leur tour à une élection pour dési-

gner parmi eux, toujours dans la même proportion d'un sur dix, les notables de l'État. Puis, pour écarter la reconstitution de toute autorité arbitraire, Sieyès cherchait à ne placer la souveraineté dans aucun corps, ni dans aucun homme. Le pouvoir ne résidait plus dans le peuple qui ne composait aucun corps politique; il n'était remis à aucune Assemblée, ni à aucun agent. Au-dessus du Corps législatif et des organes exécutifs, le Sénat, inamovible et se recrutant lui-même, exerçait une sorte de puissance régulatrice. Sa mission strictement délimitée se bornait à l'élection des membres des assemblées législatives parmi les notables de la dernière liste, à la nomination et à la révocation du Grand-Électeur, représentant du pouvoir exécutif, à l'annulation de tous les actes des autorités contraires à la Constitution. Le pouvoir législatif était partagé entre deux Chambres : le Tribunat, qui proposait, étudiait et discutait les lois, et le Corps législatif, qui les votait sans débats. Au sommet du pouvoir exécutif, « un Grand-Électeur, « souverain de parade, ne disposant que de deux places, « éternellement inactif, sauf pour nommer les deux « souverains actifs, deux consuls gouvernants ; l'un de « ceux-ci, consul de la paix et nommant à tous les em- « plois civils; l'autre, consul de la guerre et nommant « à tous les emplois militaires et diplomatiques; chacun « des deux ayant ses ministres, son conseil d'État, sa « chambre de justice administrative ; tous, fonction- « naires, ministres, consuls et le Grand-Électeur lui- « même, révocables à la volonté d'un Sénat qui, du « jour au lendemain, pouvait les absorber, c'est-à-dire, « se les adjoindre en qualité de sénateurs, avec cent

« mille francs de traitement et un habit brodé[1] ».

Napoléon n'était pas homme à se contenter de ce rôle passif et impuissant de Grand-Électeur[2].

Mais il avait vu de suite dans le plan de Sieyès tout ce qui pouvait favoriser le succès de ses visées ambitieuses : la suppression des élections directes, la division du pouvoir législatif entre des assemblées multiples aux fonctions diverses. En réalité, il n'avait qu'une seule modification à y introduire; il suffisait qu'il concentrât dans sa main toute l'autorité exécutive, pour qu'il commandât en maître à des organes dépouillés de toute initiative et de tout moyen d'entente entre eux.

La Constitution de l'an VIII ne laisse, en effet, au Sénat, au Corps législatif et au Tribunat d'autre rôle que celui d'instruments au service du Premier Consul, destinés à la fois à imposer et à masquer son autorité dominatrice. Le peuple n'intervient plus que pour dresser une liste de six mille candidats aux fonctions législatives; mais sur cette liste le gouvernement inscrit en outre tous ses hauts fonctionnaires. « Manifestement « sur une liste si longue, il trouvera sans difficulté des « hommes à sa dévotion, des créatures. Par un autre « surcroît de précaution, c'est lui qui, de sa seule auto- « rité et en l'absence de toute liste, nomme seul la pre- « mière législature. Enfin à tous les emplois législatifs

1. — Taine, *Les Origines de la France contemporaine. Le Régime moderne*, vol. I, p. 128.

2. — « S'il s'en tient strictement aux fonctions que vous lui assignez, « disait-il, il sera l'ombre, l'ombre décharnée d'un roi fainéant. Con- « naissez-vous un homme d'un caractère assez vil pour se complaire « dans une pareille singerie? Comment avez-vous pu imaginer qu'un « homme de quelque talent et d'un peu d'honneur voulût se résigner « au rôle de cochon à l'engrais de quelques millions? »

« qu'il confère, il a pris soin d'attacher de beaux appoin-
« tements, dix mille francs, quinze mille francs, trente
« mille francs par an; dès le premier jour on les brigue
« auprès de lui, et les futurs dépositaires du pouvoir légis-
« latif sont pour commencer des solliciteurs d'anticham-
« bre [1]. »

L'organisation des assemblées est, d'ailleurs, merveilleusement combinée de façon à leur enlever toute possibilité d'entraver les volontés du maître. Aucune d'elles ne peut prendre la moindre initiative; le gouvernement propose seul les lois qu'il a fait préparer par le conseil d'État. Grâce au démembrement des fonctions ingénieusement opéré, toute coalition des Chambres pour une commune résistance est rendue impossible et inefficace. Le Tribunat discute, sans pouvoir statuer, les projets que lui transmet le gouvernement; il formule des vœux, mais ne prend aucune décision. Le Corps législatif vote les lois, mais ses membres réduits au silence ne peuvent émettre la moindre observation; aucune entente ne peut se former entre eux et, pour empêcher tout groupement, le règlement ordonne que chaque mois les places seront tirées au sort. Les députés sont ainsi forcés de statuer sans direction, sans communication mutuelle, après avoir assisté en spectateurs passifs aux plaidoyers des orateurs du Tribunat et des délégués du conseil d'État. Au-dessus d'eux enfin, le Sénat conservateur « a pour emploi le maintien de cette paralysie « générale [2] ». Il nomme les consuls, les législateurs,

1. — Taine, *Le Régime moderne*, vol. I, p. 137.
2. — Taine, *loc. cit.*

les tribuns imposés à son choix par l'homme qui le domine ; il a le droit d'annuler les actes inconstitutionnels que lui défère le gouvernement ou le Tribunat.

Le pouvoir exécutif est entièrement remis au Premier Consul. Il nomme et révoque à son gré les membres du conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs, les juges, les officiers de l'armée et de la marine, et les membres des administrations locales. Il prend toutes les décisions, il exerce tous les pouvoirs, il dirige à lui seul le gouvernement. « A la vérité, pour ménager l'opinion « républicaine, on lui donnait deux adjoints avec le « même titre que le sien ; mais ils n'étaient là que pour « la montre, simples greffiers consultants, subalternes « et serviteurs, dépourvus de tout droit, sauf celui de « signer après lui et d'inscrire leur nom au procès- « verbal de ses arrêtés ; seul il commandait, seul il « avait voix délibérative ; il nommait seul à toutes les « places, en sorte qu'ils étaient déjà des sujets, comme « il était déjà le souverain [1]. »

Les ministres n'ont donc pas d'autorité propre, ils sont les agents exécutifs du Premier Consul. Cependant leur contreseing est obligatoire pour la validité des actes du gouvernement, et la Constitution les proclame encore responsables de tout décret ou arrêté contresigné par eux et déclaré inconstitutionnel par le Sénat, de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique, des ordres particuliers qu'ils ont donnés contrairement à la Constitution, aux lois et aux règlements. En fait, ils sont, comme tous les autres

1. — Taine, *Le Régime moderne*, vol. I, p. 130.

pouvoirs de l'État, soumis à l'unique volonté d'un seul homme, sans aucun droit vis-à-vis de lui, agents d'exécution plutôt que conseillers. Mais vis-à-vis de tous les autres organes politiques ils empruntent la puissance du maître qui les commande.

Deux mois à peine après la promulgation de la Constitution, la loi du 28 pluviôse an VIII réorganise l'administration de la France dans la forme la plus centralisée qu'elle ait jamais connue. Des ministres et de leurs agents directs, les préfets et les maires, elle fait les administrateurs et les maîtres absolus de tous les intérêts. Les corps locaux, conseils des départements, des arrondissements et des communes, sont dorénavant nommés par l'autorité centrale ou par ses délégués, en même temps qu'ils sont privés de toute indépendance et dépouillés de presque toutes leurs fonctions. L'expédition des affaires est entièrement remise à des agents uniques, préfets, sous-préfets, maires, directement soumis aux instructions et au contrôle des ministres.

Le 14 thermidor an X, Napoléon est nommé consul à vie et, deux jours après, un sénatusconsulte réorganise la Constitution. Les listes de notabilité sont abolies; on y substitue des collèges électoraux d'arrondissement et de département, élus par les assemblées cantonales sous l'influence du gouvernement. Ces collèges sont chargés de présenter les candidats parmi lesquels le Sénat élira les tribuns et les membres du Corps législatif, et le gouvernement choisira les membres des conseils locaux. Le Sénat doit aussi se recruter parmi les candidats présentés par ces collèges, mais ses votes ne peuvent se porter que sur les noms que lui propose le

Premier Consul. Celui-ci peut en outre disposer à sa guise de quarante sièges de sénateurs récemment créés. De nouvelles attributions sont confiées au Sénat placé plus directement et plus sûrement sous la main du maître. Il devient un véritable corps constituant, chargé de compléter, d'interpréter et de suspendre la Constitution, de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat sur l'initiative du gouvernement.

Le Premier Consul a obtenu le droit de grâce et le droit de présenter ses collègues à la nomination du Sénat. Les consuls sont membres de droit de cette dernière assemblée et la président. Les ministres, qui peuvent être pris parmi ses membres, y ont entrée en vertu de leur seul titre, mais ils n'ont voix délibérative que s'ils sont sénateurs. Au conseil d'État ils ont rang, séance et voix délibérative en vertu de leurs fonctions.

Cette première réforme se caractérise par l'extension du pouvoir exécutif et par l'affermissement de l'autorité du Premier Consul sur le Sénat dont la compétence est élargie. C'est encore un progrès marqué vers le gouvernement autoritaire d'un homme qui dirige tout, avec l'aide de ses ministres et de deux corps qu'il domine : le conseil d'État et le Sénat, tandis que le Corps législatif et le Tribunat ne conservent qu'une ombre de pouvoir et un semblant de contrôle.

Enfin un sénatusconsulte du 22 floréal an XII vint achever la reconstitution d'un pouvoir monarchique, presque absolu, entouré seulement d'un simulacre d'institutions libres. Le gouvernement de la France est dorénavant confié à un Empereur des Français, dans lequel se concentre toute la puissance politique et qui

donne l'impulsion à tous les autres organes. La compétence du Sénat est encore étendue, en même temps que s'accroît l'autorité du pouvoir exécutif sur sa constitution et sur son activité. Il reçoit communication de toutes les lois votées par le Corps législatif et peut demander à l'Empereur de ne pas les promulguer, soit pour violation de certains principes de droit public, comme l'abolition des droits féodaux et l'irrévocabilité des ventes des biens domaniaux, soit pour inobservation des règles prescrites dans les délibérations. En attendant le jour prochain de son abolition, le Tribunat, divisé en sections qui seules discuteront dorénavant les lois en secret, est réduit au silence. Le Corps législatif, quoique n'étant plus renfermé dans la même passivité muette, reste dans sa position subalterne. Sans doute, il a le droit, sur la demande de cinquante membres, de se former en comité général pour discuter les projets qui lui sont soumis. Mais ces réunions sont tenues secrètement, et le gouvernement seul peut autoriser et provoquer des discussions publiques. De plus, lorsqu'il est ainsi sorti de son rôle silencieux, le Corps législatif doit renvoyer au lendemain toute décision et entendre une nouvelle argumentation des orateurs du gouvernement, avant de passer au vote.

En leur qualité de premiers agents de l'Empereur, les ministres sont placés au-dessus de toutes ces assemblées, législatives et autres. « Dans l'ordre de notre « hiérarchie constitutionnelle, dit le *Moniteur officiel* du « 15 décembre 1808, le premier représentant de la nation « est l'Empereur et ses ministres, organes de ses déci- « sions ; la seconde autorité représentante est le Sénat ;

« la troisième est le conseil d'État, qui a de véritables « attributions législatives ; le conseil législatif a le qua- « trième rang. » Ainsi les ministres s'identifient avec la personne même de l'Empereur : devant lui ils ne sont que des serviteurs passifs, attendant ses ordres pour en assurer l'exécution ; devant les autres corps constitués, ils commandent au nom de leur maître. Ils n'ont de responsabilité effective qu'envers lui seul ; leurs actes ne sont soumis à aucun autre contrôle qu'à celui du chef irresponsable qui les a ordonnés. Ce sont moins des conseillers de l'Empereur que des agents d'exécution ; on leur demande moins des avis et des conseils que des renseignements. La Constitution ne les a pas réunis en un conseil plus ou moins organisé et l'Empereur n'a pas pris l'habitude de les appeler à délibérer sur les ordres qu'il entend leur donner.

Devant le Sénat et le conseil d'État, remplis tous deux des créatures de l'Empereur, les ministres parlent avec toute l'autorité du maître. On ne les voit point paraître aux séances du Corps législatif ; il suffit au gouvernement de se faire représenter par quelques conseillers d'État auprès de cette institution impuissante et muette. C'est que le rôle de cette assemblée se borne au vote des mesures que le gouvernement juge bon de lui présenter ; et l'Empereur ne se gêne guère pour promulguer par simple décret délibéré en conseil d'État toutes sortes de dispositions qui ont un vrai caractère législatif, sans que jamais le Sénat asservi songe à contester la constitutionnalité de ce procédé. Le sénatusconsulte de l'an XII donne au Corps législatif le droit de dénoncer à la Haute Cour impériale les ministres qui ont don-

né des ordres contraires aux lois et aux constitutions de l'Empire. Garantie illusoire qui ne lui assure pas la moindre parcelle d'influence.

Vis-à-vis de l'administration centralisée, les ministres, sous l'impulsion de l'Empereur, sont les directeurs de toute l'activité; ils transmettent à des fonctionnaires soumis les ordres d'un gouvernement tout-puissant, et ils contrôlent l'exécution qui leur est donnée, avec l'autorité la plus absolue sur leurs subordonnés.

Divers actes ont augmenté successivement le nombre des départements exécutifs. Ainsi furent créés, en 1801 le département du trésor, indépendant du département des finances, en 1802 le département de l'administration de la guerre, distinct du département de la guerre, en 1804 le département des cultes. Enfin, un secrétaire d'État reçut la charge spéciale de contresigner tous les actes de l'Empereur, qui dès lors n'eurent plus besoin, pour leur validité, du contreseing d'un autre ministre.

En dehors des ministres, la Constitution a créé un grand conseil de l'Empereur, conseil solennel, sans attributions déterminées, formé par les six grands dignitaires de l'Empire : le Grand-Électeur, l'Archichancelier de l'Empire, l'Archichancelier d'État, l'Architrésorier, le Connétable et le Grand-Amiral. Tous ces personnages exercent surtout des charges honorifiques, à côté de rares fonctions administratives, enlevées aux ministres.

Il y a enfin un conseil privé composé des grands dignitaires de l'Empire, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'État et de deux grands officiers de la Légion d'honneur. Tous ces membres, à

l'exception des grands dignitaires, sont désignés spécialement par l'Empereur avant chaque séance. Dans le conseil privé sont discutés les projets de sénatus-consulte, les traités de paix et d'alliance et les grâces.

VII. — **Les Ministres sous la Restauration.** — A sa rentrée en France, Louis XVIII avait, par une Charte octroyée, accordé à ses sujets des institutions représentatives et une forme de gouvernement libre, modelée sur celle de l'Angleterre. La puissance législative allait être exercée collectivement par le Roi, par une Chambre de pairs héréditaires ou nommés par le Roi, et par une Chambre de députés élus par un corps restreint de censitaires. Les ministres pouvaient cumuler avec leurs fonctions le titre de pair ou le mandat de député; aussi furent-ils généralement choisis dans le Parlement. Ils avaient, d'ailleurs, entrée dans les deux Chambres et pouvaient s'y faire entendre à tout instant. La Charte, tout en posant le principe de la responsabilité pénale des ministres, la limitait cependant aux faits de trahison et de concussion; elle donnait à la Chambre des députés le droit de les mettre en accusation, et à la Chambre des pairs celui de les juger.

Toutefois, la prérogative royale avait été bien moins réduite qu'elle ne l'était en Angleterre. Au Roi seul appartenait la puissance exécutive, le commandement des forces de terre et de mer, le droit de déclarer la guerre et de conclure tous traités de paix, d'alliance et de commerce. Il faisait les règlements et les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et même pour la « sûreté de l'État ».Dans l'exercice du pouvoir législa-

tif, il ne possédait pas seulement un inutile droit de veto, il avait le monopole du droit d'initiative. D'autre part, les Chambres n'avaient reçu, ni le droit d'interpellation ni le droit d'enquête, et la mise en accusation des ministres était réduite à des délits spéciaux. Toutes ces restrictions apportées aux droits et à l'autorité des assemblées représentatives n'ont pas empêché la formation d'un gouvernement parlementaire.

A côté du Roi, pour l'assister dans sa mission, la Constitution plaçait un conseil privé, dont les membres portaient le titre de ministres d'État. Mais ce corps n'exerça jamais que des fonctions purement formelles et ne joua aucun rôle dans le gouvernement. Le véritable auxiliaire du Roi, ce fut le conseil des ministres, composé des chefs des départements exécutifs, auxquels s'ajoutèrent parfois quelques ministres sans portefeuille. Placé sous l'impulsion spéciale d'un ministre qui portait le titre de président du conseil, il dirigea la politique et l'administration sous l'autorité du Roi et le contrôle des Chambres.

Le Roi répartissait l'administration entre divers départements exécutifs, dont il déterminait à sa guise le nombre et la compétence. Les départements de la justice, de l'intérieur, des finances, de la guerre, de la marine et des affaires étrangères furent toujours maintenus. On vit aussi siéger au conseil, d'abord un ministre de la police générale, aussitôt supprimé, et un ministre de la maison du Roi, plus tard des ministres des affaires ecclésiastiques (1824), de l'administration de la guerre, du commerce, de l'instruction publique (1828), et enfin des travaux publics (1830).

Dans le gouvernement de la Restauration, aucun des pouvoirs n'est supérieur aux autres, ni ne possède la force suffisante pour imposer à tous son impulsion. La puissance royale est limitée par l'autorité de la Chambre des députés ; la liberté d'action de celle-ci est sérieusement entravée par les prérogatives du Roi ; enfin, tous deux, monarque et Chambre élective, doivent compter parfois avec l'influence de la Chambre des pairs. Le prince n'a plus la prépondérance dans l'État, la Chambre des députés ne s'en est pas encore emparée, et pendant quinze ans, tous deux vont lutter pour la conquérir. Le Roi n'est pas descendu à ce rôle d'arbitre impartial et de modérateur des partis; il a sa politique personnelle, souvent en désaccord avec celle de la Chambre, il est le chef d'un parti et il apparaît comme tel aux yeux de tous; parfois même on peut voir en lui l'inspirateur d'une fraction de parti. Le ministère, appelé à gouverner avec l'assistance de tous ces pouvoirs aux tendances distinctes, ne peut s'appuyer résolûment, ni sur l'un, ni sur l'autre, et doit rechercher constamment les moyens de les concilier.

Les cabinets de la Restauration ne sont donc pas imposés au choix du Roi par une Chambre toute puissante. C'est le souverain qui nomme les ministres, mais non pas en toute liberté; il doit prendre des hommes contre lesquels la Chambre des députés n'a pas de trop fortes préventions, et dans ce cercle ainsi limité, il choisit ceux qui se rapprochent le plus de ses propres tendances.

Le ministère ne représente, ni la politique du Roi, ni la politique des Chambres uniquement; en dehors

des moments très courts et très rares où les deux pouvoirs marchent d'accord, la direction imprimée au gouvernement par les ministres ne représente que le résultat d'un compromis, d'une transaction entre la volonté royale et les aspirations parlementaires.

Le Roi intervient donc auprès de ses conseillers pour exercer une influence sensible sur la marche générale aussi bien que sur les questions spéciales de l'administration. L'ingérence personnelle du monarque, quoiqu'on en conteste parfois l'opportunité, est considérée par tous comme parfaitement légitime, et nul ne lui dénie la faculté de renvoyer les ministres qui ont cessé de lui plaire.

Mais déjà les cabinets se présentent comme des corps homogènes, pour autant que le permet la situation assez informe des partis politiques à cette époque. L'unité et la solidarité de tous les ministres sont considérées comme des conditions essentielles de leur maintien. Le principe de la responsabilité politique s'établit et le ministère a besoin pour gouverner de l'appui et de la confiance du Parlement. Sans doute, cette responsabilité porte sur la politique générale suivie par les ministres, plutôt que sur les questions spéciales et sur les faits particuliers. La Chambre des députés ne dispose pas encore de tous les moyens propres à en tirer parti. Elle n'a pas le droit d'interpellation directe; elle peut seulement, à l'occasion d'une pétition ou de la discussion des budgets, demander au cabinet des explications et des justifications. Si même, par ce moyen indirect, elle parvient à provoquer des débats sérieux, elle ne peut les clore par des motions de confiance ou de

blâme. Le vote des lois présentées par le gouvernement est pour elle la seule occasion qui se présente de lui manifester explicitement son approbation ou sa défiance. Mais cela suffit. Les ministres, naturellement, ne se retirent pas devant un simple échec ; le Roi ne change ses conseillers que si la Chambre se montre décidée à leur refuser le concours indispensable de sa bonne volonté.

Le cabinet, dépendant ainsi du Roi tout autant et plus que des Chambres, manque parfois d'autorité sur le Parlement. Celui-ci, d'ailleurs, se divise déjà en groupes plus ou moins factices et assez nombreux, souvent sans idées nettes et toujours sans discipline. Le ministère, obligé de chercher son appui dans diverses fractions, n'a point de base solide et stable, et, quoiqu'il soit investi de pouvoirs plus étendus que certains cabinets modernes, il ne peut prétendre diriger et guider avec la même énergie et le même succès les travaux parlementaires. Il ne sait même pas toujours défendre efficacement les prérogatives royales. Ainsi la Constitution a réservé au pouvoir exécutif le monopole de l'initiative des lois, mais il faut se garder de conclure de là à une influence particulièrement marquée des ministres sur la législation. Les Chambres se sont emparées habilement de ce pouvoir qu'on leur refusait; elles se sont avisées qu'elles pouvaient supplier le Roi de proposer des lois sur tels objets qu'elles jugeaient bon de soulever, et indiquer les solutions qui leur paraissaient devoir être adoptées. Elles ont usé souvent de ce droit et elles ont pris l'habitude de rédiger leurs suppliques en articles. Le gouvernement s'est vu plus

d'une fois obligé d'agréer ces projets et de les présenter en son nom; de cette façon des propositions parlementaires ont été converties en lois.

VIII. — **Les Ministres sous la Monarchie de Juillet.** — La révolution de juillet 1830 marque le triomphe de la chambre populaire sur la royauté. La lutte pour la prépondérance, engagée sous la Restauration, ne s'est pas apaisée peu à peu par le déclin insensible de l'une ou de l'autre autorité; l'aveuglement du Roi et l'impatience du peuple n'ont pas laissé le temps faire son œuvre et résoudre la difficulté par une lente évolution. C'est une révolution qui, en un jour, a tout tranché, tout décidé.

Des textes de la nouvelle Charte le pouvoir royal sort amoindri et dépouillé de plusieurs de ses anciens droits. Charles X a abusé de son pouvoir réglementaire et du droit de porter des ordonnances pour la sûreté de l'État; dorénavant le Roi ne pourra plus faire que les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais, ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Le souverain perd aussi le monopole de l'initiative, les Chambres ont désormais comme lui le droit de proposer les lois. Enfin, la responsabilité ministérielle n'est plus restreinte à certains délits spéciaux; la Charte en pose le principe dans les termes les plus généraux et en promet la réglementation prochaine par une loi spéciale.

Mais la royauté a perdu plus encore en force morale qu'en prérogatives constitutionnelles. Lorsqu'il nomme ses ministres, le Roi doit avant tout se conformer à l'opinion de la Chambre des députés, et, s'il conserve quelque liberté dans ses choix, il le doit à l'état informe

des coteries politiques qui, pendant dix ans, va nécessiter l'institution de ministères de coalition. Dans cette anarchie parlementaire, la Chambre ne peut désigner clairement au Roi le ministère qu'il doit choisir; mais elle use de sa prépondérance pour renverser l'un après l'autre les cabinets qu'il a formés.

La Chambre des pairs, qui se compose dorénavant de membres nommés à vie par le souverain dans certaines catégories d'éligibles désignées par la loi, a perdu toute influence politique et n'exerce plus que des attributions formelles. Sous le nouveau régime, elle n'est un point d'appui « non plus qu'un obstacle pour « personne. La première Chambre n'a exercé une in- « fluence appréciable dans aucune de ces nombreuses « combinaisons ministérielles remuées chaque année: « son vote est devenu de pure forme, à peu près comme « la signature du second notaire requise pour les actes « authentiques [1] ».

Le gouvernement parlementaire est donc maintenu en France, mais développé et transformé par les derniers événements. Au ministère dépendant à la fois du Roi et de la Chambre populaire, plus intimement lié même à la personne royale qu'à l'Assemblée législative, et soumis encore à l'influence de la Chambre des pairs, va succéder un cabinet appuyé principalement sur la Chambre élective, non plus subordonné à la puissance royale, mais subissant toujours l'influence du Roi, et entièrement indépendant de la Chambre des pairs.

1. — De Carné, *Lettres sur la nature et les conditions du gouvernement représentatif en France*, dans la *Revue des Deux Mondes*, 15 septembre 1839, p. 798.

C'est de cette époque que date la formule célèbre par laquelle M. Thiers prétendait caractériser le nouveau gouvernement constitutionnel : « Le Roi règne et ne « gouverne pas. » Formule d'opposition, qui frappait vivement l'imagination, mais dont la précision apparente dégénérait en vague incertitude devant la réflexion, ou dont la fausseté éclatait au premier raisonnement et à la simple constatation des faits, si on voulait lui donner le sens conventionnel que son auteur lui attribuait. Elle n'a jamais été en France, pas plus que dans les autres pays, l'expression sincère et complète du régime parlementaire. Sous Louis-Philippe elle n'était qu'une arme dont se servait l'opposition pour battre en brèche l'autorité des ministres; elle était en contradiction formelle avec la réalité des faits. M. Thiers fut même, de tous les ministres de cette époque, celui qui fit la plus saisissante expérience de l'inexactitude de sa formule. Appelé à deux reprises à présider le Cabinet, il dut chaque fois abandonner le pouvoir devant la résistance invincible qu'opposa le Roi à ses projets.

Cette théorie était d'ailleurs rejetée par tous ceux qui ne jugeaient pas les questions constitutionnelles d'après les intérêts momentanés d'une coterie politique. Hello en percevait toute l'ambiguïté et montrait que les discussions qu'elle provoquait reposaient sur une équivoque. Avec une conception plus juste du rôle royal, il résumait sa doctrine en cette autre maxime, plus vraie et plus précise : « Le Roi influe sur le gouvernement, il « ne gouverne pas [1]. »

1. — Hello, *Le Régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel*, 3e édition, vol. II, p. 354.

Le 29 mai 1846, à la Chambre des députés, M. Guizot, auquel l'opposition reprochait sa condescendance envers la personne royale et l'oubli des vrais principes constitutionnels, repoussait vigoureusement cette doctrine inconsistante. « Quoiqu'on l'ait souvent donné à « entendre, disait-il, le trône n'est pas un fauteuil « auquel on a mis une clef pour que personne ne puisse « s'y asseoir, et uniquement pour prévenir l'usurpation. « Une personne intelligente et libre, qui a ses idées, « ses sentiments, ses désirs, ses volontés, siège dans ce « fauteuil. Le devoir de cette personne royale, car il y « a des devoirs pour tous, également hauts, également « saints pour tous; son devoir, dis-je, et sa mission, « c'est de ne gouverner que d'accord avec les autres « grands pouvoirs publics, institués par la Charte, avec « leur aveu, leur adhésion, leur appui. Le devoir des « conseillers de la couronne, c'est de faire prévaloir « auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes mesures, la « même politique qu'ils veulent et peuvent faire prévaloir devant les Chambres. Voilà le gouvernement « constitutionnel : non seulement le seul vrai, le seul « légal, le seul constitutionnel, mais le seul digne; car « il faut que nous ayons pour la couronne, comme « nous demandons à la couronne de l'avoir pour nous, « ce respect de croire qu'elle est portée par un être « intelligent et libre avec lequel nous traitons, et non « par une pure machine inerte, vaine, faite pour occuper une place que d'autres prendraient si elle n'y « était pas [1]. »

1. — Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, vol. VIII, p. 84.

Louis-Philippe dut laisser sans doute à ses ministres plus de liberté d'action que ses prédécesseurs ; il intervint auprès d'eux avec moins d'autorité et surtout avec plus de discrétion. Il recevait communication de tous les faits intéressants ; dès qu'une question importante était en jeu, il donnait son approbation expresse aux décisions du Cabinet, à moins qu'il ne jugeât utile et ne se sentît la force de les entraver. Il voulait être au courant de tout, se tenait en communication constante avec ses ministres et se réservait le droit d'approuver ou de désapprouver leurs avis. Il leur abandonnait la direction de l'administration et, tout en les contrôlant, il s'abstenait de s'immiscer dans l'expédition des affaires ordinaires [1]. Mais il s'occupait activement de tout ce qui pouvait modifier la direction politique du gouvernement. Il savait même, en cas de nécessité, surtout à propos des questions internationales, enrayer absolument l'action de ses ministres, comme il le prouva à M. Thiers en 1836 et en 1840. En un mot, il maintenait ses rapports avec ses ministres « sur cette « double base de complète entente quant à la politique « générale et d'indépendance personnelle dans la pra- « tique quotidienne de cette politique [2] ».

La responsabilité des ministres devant la Chambre des députés s'était établie sans aucune contestation. Chaque année la discussion de l'adresse mettait en jeu l'existence du ministère et chaque session voyait éclore deux ou trois questions de cabinet. Dès le lendemain

1. — Guizot, *Mémoires*, vol. VIII, pp. 73 et suiv.
2. — Guizot, *Mémoires*, vol. VIII, p. 77.

de la révolution, la Chambre s'empara du droit d'interpellation, et certains députés en abusèrent à ce point qu'en 1834 l'Assemblée dut en réglementer l'exercice et soumettre les demandes d'interpellation à son autorisation préalable.

Dans la première période de la monarchie de Juillet nous ne trouvons que des ministères instables. La Chambre était divisée en coteries politiques, sans principes et sans but, suivant chacune un chef que semblait guider le seul appât du pouvoir. « Ce ne sont point des « partis, disait Hello, ces restes de factions qui s'agitent « autour de nous ; ce ne sont point des partis, ces agré- « gations d'hommes, dont l'ambition personnelle est la « seule raison d'être. Vous ne parviendrez, ni à les « compter, ni à les caractériser. Vous ne les compterez « pas, elles sont innombrables... Vous ne les caractéri- « serez pas, au moins par un principe général ; elles ne « se reconnaîtront dans notre histoire constitutionnelle « qu'à des noms propres et à des dates. Le parti véri- « table se forme pour un intérêt réel ; la coterie invente « un intérêt pour se donner les airs d'un parti [1]. » Les ministères, qui ne pouvaient s'appuyer que sur des coalitions de coteries, manquaient nécessairement de l'homogénéité et de la forte unité dont ils auraient eu besoin. Leur existence était compromise depuis le premier jusqu'au dernier jour de la session, par l'abandon toujours possible d'une fraction amie dont un ministre pouvait blesser, non les principes, mais les intérêts. Le cabinet, composé d'hommes qui se jalousaient et se

1. — Hello, *op. cit.*, vol. II, p. 436.

surveillaient mutuellement avec défiance, trouvait devant lui à la Chambre, à côté de petits groupes de partisans fidèles ou d'adversaires acharnés, une grande majorité d'amis intéressés, d'indifférents ou de simples mécontents. Pour réchauffer le zèle des premiers ou pour apaiser l'opposition des autres, les ministres n'avaient pas de meilleur moyen que d'abandonner aux députés la disposition des faveurs administratives. Tout membre de la Chambre trouvait « un compte ouvert à chaque « ministère ; il y avait son doit et son avoir; mais « son vote soldait tout, son vote rétablissait la « balance [1] ».

Ainsi pendant dix ans se sont succédé des cabinets faibles, sans unité de vues, sans programme déterminé, que la Chambre renversait successivement après de courts répits. Un contemporain caractérisait ainsi la situation parlementaire de cette période : « Des « luttes politiques abaissées au niveau des plus vulgaires « ambitions, des noms propres substitués aux intérêts « de parti, des tentatives hardies jusqu'à la témérité, « aboutissant à des résultats mesquins jusqu'au ridi- « cule, des colères d'écoliers et des susceptibilités de « femmes recouvrant un fond permanent de cupidité et « de jalousie, tous les hommes politiques brouillés, sans « qu'il y ait entre eux l'épaisseur de la plus mince « idée [2]. »

En 1840, M. Guizot prenait la direction réelle d'un ministère présidé nominalement par le maréchal Soult,

1. — Hello, *op. cit.*, vol. II, p. 431.
2. — De Carné, *op. cit. Revue des Deux-Mondes*, vol. XIX (sept. 1839), p. 787.

avec la ferme volonté de constituer un gouvernement stable. « L'homogénéité intérieure du cabinet et de ses « principaux agents; l'organisation de la majorité qui « le soutenait en un vrai parti politique, uni dans cer- « tains principes généraux et capable de persévérance « et de conséquence à travers les questions et les situa- « tions diverses; l'intimité et l'action harmonique de « la couronne et des Chambres par l'entremise et sous « la responsabilité du ministère chargé de leurs rap- « ports[1]; » telles étaient les conditions qu'il jugeait nécessaires et qu'il se proposait de réaliser. Il put croire qu'il était réellement parvenu à son but : durant huit années il gouverna la France avec la confiance du Roi et l'appui d'une majorité fidèle et disciplinée.

Malheureusement, M. Guizot n'avait pas porté ses regards assez haut. C'étaient moins les conditions du gouvernement parlementaire, sincère et stable, que les conditions de son propre gouvernement qu'il avait visées et atteintes. La majorité était devenue compacte et unie; mais en face d'elle l'opposition était restée divisée en groupes disparates et dont chacun semblait en lutte plus ou moins ouverte, non pas seulement avec le cabinet, mais avec la royauté elle-même. Le Roi sortait ainsi de son rôle et recevait les coups destinés au ministère. Il manquait à ce gouvernement parlementaire la première condition de son fonctionnement régulier : l'existence de deux partis également unis et disciplinés, se disputant l'exercice du pouvoir sous l'œil impartial du Roi.

1. — Guizot, *Mémoires*, vol. VIII, p. 15.

D'autre part, le parti conservateur était lui-même quelque peu factice; un bon nombre de ses membres étaient les amis du pouvoir plutôt que les partisans des principes conservateurs, et le cabinet devait toujours payer l'appui de ces défenseurs intéressés. Mais ce qui manquait surtout à ce parti, c'était une base réelle : il n'avait aucun fondement dans la nation, ni même dans le corps électoral des censitaires à deux cents francs. C'était un simple groupement parlementaire, sans aucune attache en dehors des Chambres, qui ne reflétait ni les idées, ni les sentiments, ni même les passions du peuple et de ses mandants, et qui n'exprimait en somme que les succès de la pression administrative. M. Guizot avait rallié à ses opinions et à ses intérêts un certain nombre d'hommes. Ses préfets avaient été assez heureux pour décider à plusieurs reprises un corps électoral recruté dans la haute bourgeoisie, à choisir la majorité de ses députés parmi les amis du pouvoir. Croyant avoir résolu le problème du gouvernement de cabinet, il mit une opiniâtreté sans égale à repousser la réforme électorale et même la réforme parlementaire qui pouvaient troubler ce repos factice. Sûr de sa majorité dans le Parlement, il refusa toute transaction avec l'opposition et ne s'aperçut point que celle-ci allait en appeler au peuple. Ainsi, il entraîna dans sa chute, et la royauté, et le système de gouvernement qu'il avait voulu fonder, pour avoir persisté à l'appliquer dans un esprit trop étroit.

IX. — **Les Ministres sous la seconde République.** — La Constitution de 1848, après avoir posé en principe

que « la séparation des pouvoirs est la première con« dition d'un gouvernement libre », tente en réalité d'instituer une nouvelle forme de gouvernement parlementaire. D'une part, elle s'efforce de consolider l'indépendance et d'étendre les droits du pouvoir législatif; de l'autre, elle cherche à restreindre la compétence du pouvoir exécutif et elle entrave même parfois la liberté de ses mouvements. Le pouvoir législatif est entièrement confié à une Chambre unique, permanente, qui ne peut être, ni prorogée, ni dissoute. Le Président, chef du pouvoir exécutif, n'a aucun droit de veto sur les lois adoptées; il peut seulement faire présenter des projets à l'Assemblée par ses ministres. Dans l'ordre exécutif ses droits sont restreints : il ne peut déclarer la guerre, et, s'il dispose de la force armée, il ne peut jamais la commander en personne. Il négocie les traités, mais il doit toujours les faire approuver par le Corps législatif.

Il semble que toutes les précautions sont prises pour maintenir strictement le Président dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés. Dans tous ses actes, il est lié à la coopération de ministres responsables, ou même d'un conseil d'État élu par l'Assemblée. Ses conseillers sont de vrais ministres parlementaires : ils peuvent être membres de la législature, ils ont toujours entrée dans l'assemblée et doivent être entendus lorsqu'ils le demandent.

Quoique le Président encoure la même responsabilité que les ministres, ses actes n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par l'un d'eux. La Constitution donne même à ceux-ci des droits contre leur chef en tout ce

qui concerne les nominations aux emplois publics : tous les fonctionnaires supérieurs, tels que les agents diplomatiques, les commandants de corps d'armée, les préfets, les procureurs généraux, sont nommés et révoqués en conseil des ministres; les agents secondaires sont nommés et révoqués par le Président sur la proposition du ministre compétent.

Le conseil d'État, dont les membres sont élus pour six ans par l'Assemblée, est un conseil exécutif qui va également entraver l'action du Président. Il doit être consulté sur tous les projets de loi du gouvernement à l'exception de ceux qui fixent le budget, règlent le contingent ou d'autres questions urgentes. Il prépare les règlements d'administration publique, il fait même à lui seul les règlements à l'égard desquels l'Assemblée lui a donné une délégation expresse. Le Président ne peut exercer son droit de grâce qu'après avoir pris son avis. Enfin la Constitution permet à la loi de déférer au conseil d'État des pouvoirs de contrôle et de surveillance sur les administrations publiques.

Mais l'Assemblée constituante de 1848 avait introduit dans son œuvre une contradiction qui devait fatalement la ruiner. Elle croyait avoir assuré la prépondérance du Corps législatif, parce qu'elle avait accumulé sur sa tête tous les droits et tous les pouvoirs « formels ». Elle se figurait avoir mis la Constitution à l'abri des entreprises usurpatrices du Président, parce qu'elle avait multiplié autour de lui les entraves légales et qu'elle avait enserré son activité dans les règles étroites des dispositions constitutionnelles. Elle n'avait point vu qu'à cet homme, qu'elle prétendait maintenir dans une

position subalterne, elle réservait la vraie puissance et la seule force. Allait-il, l'élu direct du peuple, se mettre à la remorque d'une assemblée impuissante, divisée en factions, incohérente dans ses votes, alors que dans tout conflit la nation devait, en vertu même de ses traditions et de son esprit, se porter vers un homme plutôt que vers un être impersonnel et inconsistant? L'élection de Louis-Napoléon présageait, dès la première heure, la ruine prochaine de la Constitution.

Le Président choisit d'abord ses ministres dans la majorité de l'Assemblée; deux cabinets furent constitués sous la présidence d'Odilon Barrot qui prit soin de répartir les portefeuilles entre les divers groupes de la majorité. Ce furent de vrais ministères parlementaires. Avec des hommes comme O. Barrot, de Tocqueville, de Falloux, Passy, Dufaure, le Président devait sacrifier ses volontés personnelles et ne pouvait même songer à imposer sa politique. Le 31 octobre 1849, il crut le moment venu d'établir « une communauté entière « d'idées, de vues, de convictions [1] » entre lui et ses ministres. Il renvoya donc ces conseillers trop peu favorables à sa politique et en appela d'autres qui s'attachaient à sa fortune. Dorénavant, il ne devait plus y avoir que des ministres du Président, des serviteurs dévoués à sa personne et préparant les voies à un nouvel ordre de choses. Cependant, lorsqu'en janvier 1851 l'Assemblée frappa les ministres qui s'étaient associés à la révocation du général Changarnier d'un vote exprès de défiance, Louis-Napoléon, qui voulait encore

1. — Message à l'Assemblée du 31 octobre 1849.

dissimuler, accepta la démission du cabinet malgré la preuve si manifeste de dévouement qu'il lui avait donnée. Il forma alors un ministère choisi en dehors de la législature et qu'il appela lui-même un ministère de transition. Mais, quelques mois après, il reprenait la plupart de ceux qu'il avait sacrifiés momentanément aux préventions de l'Assemblée et il les conserva, malgré celle-ci, jusqu'au jour où il voulut confier à des hommes particulièrement énergiques le soin de préparer et de diriger l'exécution du coup d'État.

X. — **Les Ministres sous le second Empire.** — La Constitution de 1852, imitant la Constitution de l'an VIII, accumule de nouveau tous les pouvoirs sur la tête de l'Empereur et limite à peine cette omnipotence par l'abandon de quelques droits restreints, à des corps qui n'ont que les apparences de la liberté. La France est désormais gouvernée par un maître qui impose dans tous les domaines sa volonté. Le Sénat et le Corps législatif deviennent des instruments de sa domination, aussi bien que le ministère et le Conseil d'État. Ce ne sont que de simples ornements décoratifs dans la nouvelle organisation; loin de limiter la toute-puissance du Souverain, ils ne font que la déguiser et la masquer.

L'Empereur exerce le pouvoir exécutif dans sa plus large étendue; il commande l'armée, déclare la guerre, fait tous les traités sans aucune intervention des autres pouvoirs. Il domine et dirige le pouvoir législatif : il s'est réservé le monopole de l'initiative, il n'a pas même concédé le droit d'amendement et possède encore le droit de sanction.

Le Sénat est composé de membres nommés à vie par l'Empereur; il est convoqué et prorogé par lui, il délibère en secret. Gardien de la Constitution, il l'interprète et la complète au besoin; il s'oppose à la promulgation des lois qui portent atteinte aux dispositions constitutionnelles, qui violent certains principes de droit public, ou qui peuvent compromettre la défense du territoire. Il a reçu aussi le pouvoir de « poser les « bases des projets de loi d'un grand intérêt national »; mais, malgré les invitations du maître lui-même, il n'est sorti qu'une fois de sa torpeur pour user de son initiative à propos d'un projet de code rural.

Le Corps législatif, élu par le suffrage universel d'électeurs inexpérimentés, guidés et dominés par les préfets et par les agents de l'administration, discute et vote les lois et les budgets qui lui sont présentés par le gouvernement. Il ne peut délibérer que sur le texte primitif des lois, ou sur les amendements adoptés par le conseil d'État. Les budgets sont soumis à ses délibérations, mais il doit statuer en bloc sur le budget de chaque département exécutif. Il ne possède aucun moyen d'influence sur le gouvernement, il ne se trouve jamais en contact direct avec les ministres, il n'a conservé ni le droit d'interpellation, ni le droit d'adresse, et il ne peut même recevoir les pétitions des citoyens. Toutes les dispositions ont été prises pour lui rendre « impossible une manifestation quelconque, un acte « d'initiative, ou l'expression d'un jugement sur la poli- « tique générale ou sur l'administration [1] »..

1. — Cucheval-Clarigny, *Histoire de la Constitution de 1852*, p. 41.

Les ministres sont exclus du Corps législatif et n'ont aucun rapport avec lui; ils dépendent exclusivement de l'Empereur. La Constitution écarte formellement toute solidarité entre eux : chacun n'est responsable que de ses propres actes et ne peut être mis en accusation que par le Sénat. Il n'y a plus, peut-on dire, de conseil des ministres, exerçant comme tel une action sur le gouvernement. C'est l'Empereur lui-même qui est le seul moteur politique; les ministres choisis par lui sont avant tout ses premiers agents, chacun dans une branche d'administration, et ses conseillers, chacun pour les affaires de son département. C'est à lui seul qu'ils doivent communiquer leurs projets; ils ne les discutent pas avec leurs collègues et ils n'ont qu'à rechercher un seul assentiment : celui de l'Empereur. Cependant celui-ci a pris l'habitude de ne décider les questions importantes qu'après avoir consulté le conseil des ministres et même parfois le conseil privé. Et de cette façon on vit les ministres se réunir deux fois par semaine pour discuter en conseil les questions qui leur étaient renvoyées spécialement par l'Empereur. Cette pratique ne les a pas empêchés de conserver chacun leur indépendance vis-à-vis de leurs collègues. Aussi, comme Napoléon III n'avait ni le génie organisateur, ni l'esprit dominateur et ardent au travail du premier Empereur, le rétablissement de l'Empire eut en définitive pour effet de renforcer l'autorité personnelle des ministres dans leurs administrations respectives [1].

1. — Latour du Moulin, *Lettres à un membre du Parlement d'Angleterre sur la Constitution de 1852*, p. 11.

La répartition des fonctions administratives fut plus d'une fois modifiée durant les dix-huit années du gouvernement impérial. Mentionnons seulement le rétablissement des ministères de la maison de l'Empereur et des travaux publics qui furent les plus durables. Un décret du 22 janvier 1852 institua un ministre d'État qui rappelait par ses fonctions le secrétaire d'État du premier Empire et qui plus tard, au moment de l'évolution libérale, prit une importance considérable dans les relations entre les pouvoirs publics.

La Constitution de 1852 rétablissait le conseil d'État dans le rôle de conseil exécutif et législatif qu'il avait déjà connu sous la Constitution de l'an VIII. Elle le chargeait de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et de faire la répartition par chapitre des crédits que le Corps législatif avait votés par ministères. Les ministres devaient soumettre tous leurs projets à ses délibérations ; le conseil d'État adoptait ou rejetait ces projets, il pouvait même les amender spontanément ou accepter les amendements présentés par la commission du Corps législatif. De même il discutait et votait article par article les budgets préparés par les ministres, et les règlements d'administration publique devaient recevoir son approbation. Enfin c'était aux membres du conseil d'État qu'était confiée la mission d'aller défendre les projets du gouvernement au sein du Corps législatif.

On pouvait donc croire, à première vue, que les ministres allaient trouver dans ce corps un frein à leur autorité arbitraire. Mais, pour contrôler et modérer l'action des ministres sûrs de l'appui de l'Empereur, il

eût fallu un conseil entièrement indépendant du pouvoir exécutif. Or, les conseillers d'État étaient nommés par lui et révocables par lui, et, dès les premiers jours de l'Empire, le gouvernement avait montré qu'il entendait user de son droit de révocation pour réprimer toute velléité d'indépendance. Aussi les ministres eurent-ils bientôt fait de rejeter le contrôle du conseil d'État; « ils ne voulurent voir dans cette assemblée qu'un tri- « bunal administratif et une sorte de commission per- « manente pour la préparation et la défense des me- « sures législatives[1] ». Projetaient-ils un règlement, ils soumettaient à l'approbation impériale une sorte d'exposé des motifs et ils l'inséraient au *Moniteur* avec la mention de cette approbation. Et le conseil d'État perdait ainsi sa liberté d'appréciation devant la volonté publiquement manifestée du Souverain.

Tel était ce régime autoritaire qui, pour abolir toute responsabilité effective du pouvoir exécutif, avait supprimé la responsabilité des ministres devant les représentants du peuple, et concentré dans la personne de l'Empereur une responsabilité nominale devant la nation elle-même. Pour justifier le gouvernement arbitraire d'un seul, on opposait au système parlementaire un prétendu principe qui n'était qu'une formule vide de sens. «Le chef de l'État étant responsable, disait le « préambule de la Constitution, il faut que son action « soit libre et sans entraves. De là, l'obligation d'avoir « des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puis-

1. — Cucheval-Clarigny, *op. cit.*, p. 22.

« sants de sa pensée, mais qui ne forment plus un
« conseil responsable, composé de membres solidaires,
« obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef
« de l'État, expression d'une politique émanée des Cham-
« bres, et par là même exposée à des changements fré-
« quents, qui empêchent tout esprit de suite, toute ap-
« plication d'un système régulier. »

Cependant, huit années après avoir écrit ces lignes, Napoléon III était forcé de commencer l'évolution qui devait le ramener complètement au parlementarisme par la Constitution du 21 mai 1870.

Le 24 novembre 1860, l'Empereur concédait au Sénat et au Corps l'égislatif le droit de voter chaque année à l'ouverture de la session une adresse en réponse au discours du trône. Il instituait par le même décret des ministres sans portefeuille faisant partie du conseil des ministres et chargés de défendre les projets du gouvernement devant les Chambres, concurremment avec les membres du conseil d'État. C'était un premier pas vers le rapprochement des deux pouvoirs, un premier moyen de contrôle concédé au Corps législatif. Après un silence de neuf années, les discussions de l'adresse prenaient une ampleur extraordinaire et obtenaient un immense retentissement; l'opposition des *Cinq*, bientôt renforcée dans la Chambre élue en 1863, saisissait cette occasion pour attaquer vigoureusement le gouvernement impérial. Chaque année les débats de l'adresse, librement reproduits par la presse, venaient passionner le public et suscitaient les discussions les plus vives sur la politique générale du gouvernement. L'Empereur avait accordé un premier droit au Corps législatif; il allait être entraîné par la

force des choses à lui restituer un à un tous ses anciens pouvoirs.

En 1867, le droit d'interpellation était substitué à l'adresse, les ministres sans portefeuille disparaissaient, le ministre d'État était chargé de la défense du gouvernement devant les Chambres, et les autres ministres pouvaient aussi recevoir par délégation spéciale la mission de représenter le pouvoir exécutif devant le Sénat et devant le Corps législatif. Le droit d'interpellation était encore assez restreint; toute demande d'interpellation devait être signée par cinq membres et restait subordonnée à l'autorisation de deux bureaux au Sénat, de quatre bureaux au Corps législatif. Les débats ne pouvaient être clos que par l'ordre du jour pur et simple ou par le renvoi au gouvernement suivant une formule déterminée par la loi.

Le 8 septembre 1869, un sénatus-consulte posa timidement les bases du gouvernement parlementaire. Le Corps législatif recevait l'initiative des lois, le droit complet d'interpellation avec le pouvoir d'adopter des ordres du jour motivés, et le droit de voter les budgets par chapitres. Le Sénat devenait une sorte de seconde Chambre, qui possédait tout au moins un droit de veto sur les lois, et ses séances étaient désormais publiques. Les ministres pouvaient être membres du Sénat et du Corps législatif, ils avaient entrée dans l'une et l'autre assemblée et devaient toujours être entendus sur leur demande. Le sénatus-consulte rappelait cependant qu'ils ne dépendaient que de l'Empereur, mais il posait le principe de leur responsabilité, sans plus exclure formellement toute solidarité entre eux, et il prévoyait

expressément les délibérations en conseil sous la présidence de l'Empereur.

Enfin la transformation du gouvernement autoritaire de 1852 en un gouvernement parlementaire fut achevée par le sénatus-consulte du 21 mai 1870, qui ramena le Sénat au rôle d'une seconde chambre législative. Seul le conseil d'État avait conservé l'intégralité de ses droits formels; mais son rôle législatif avait été singulièrement amoindri par l'admission des ministres aux délibérations des Chambres et par la concession à celles-ci du droit d'amendement.

XI. — **Les Ministres et l'Assemblée nationale de 1871.** — L'Assemblée nationale réunie à Bordeaux le 13 février 1871 ne trouvait plus en face d'elle aucun gouvernement régulier. Par la force même des choses, en l'absence de toute autre institution légitime, elle réunissait tous les pouvoirs : constituant, législatif et exécutif. Mais comme avant d'entreprendre l'élaboration d'une nouvelle constitution, elle avait à pourvoir à d'autres intérêts bien plus pressants, elle dut prendre des mesures provisoires d'organisation. Dès le 17 février, elle déléguait, sans durée déterminée, le pouvoir exécutif à un de ses membres, qui prenait le titre de Chef du pouvoir exécutif; elle le chargeait, sous son contrôle, de choisir les chefs des départements ministériels et de présider le conseil des ministres. Les nécessités urgentes du moment amenaient ainsi l'institution de ce gouvernement parlementaire, plus nettement caractérisé, qu'avait proposé M. Grévy en 1848 et qu'avait plus récemment défendu Prévost-Paradol dans *la France Nouvelle*.

Cependant cette organisation sommaire parut bientôt insuffisante et, comme la situation des partis au sein de l'Assemblée faisait prévoir qu'une nouvelle constitution ne pourrait être votée sans de grandes difficultés et de longs retards, une loi du 31 août 1871 vint modifier et compléter l'unique disposition prise précédemment. C'était, en quelque sorte, une Constitution provisoire qui, sans préjuger la forme définitive du gouvernement, devait régir les rapports du pouvoir exécutif avec l'Assemblée jusqu'à la dissolution de celle-ci. Elle rehaussait le titre du Chef du pouvoir exécutif, appelé désormais le Président de la République française; elle augmentait sa force en précisant ses pouvoirs et fixait un terme à la durée de son mandat. Toutefois cette dernière disposition qui assignait la même limite aux pouvoirs de l'Assemblée et aux fonctions du Président, était largement atténuée et même, peut-on dire, annulée par une autre. Tout en posant le principe de la responsabilité politique, individuelle et collective, des ministres, la loi du 31 août maintenait la responsabilité du Président lui-même devant l'Assemblée et l'admettait à venir prendre la parole devant elle. Deux jours après, un décret instituait un vice-président du conseil des ministres qui était chargé, en l'absence du Président de la République, de convoquer et de présider le conseil.

Le Président, qui conservait avec ce titre son mandat de député, n'était en réalité qu'un premier ministre, un chef du cabinet. A défaut de tout autre pouvoir constitué, il choisissait légalement ses collègues, exerçait ses fonctions concurremment avec eux sous l'autorité

de l'Assemblée, et agissait directement sur celle-ci par son intervention personnelle dans les débats. Nul n'avait pu songer, en effet, à demander à M. Thiers de jouer le rôle passif et neutre du monarque constitutionnel, et lui-même entendait moins que personne se résigner à l'inaction. On le vit constamment sur la brèche à l'Assemblée nationale pour défendre le gouvernement qu'il dirigeait. Entrant résolûment dans une voie politique nouvelle, malgré l'opposition de la majorité, il parvint même, par son influence personnelle, à détacher insensiblement une fraction de cette majorité pour la ramener à ses propres vues.

Dans un message du 13 novembre 1872, M. Thiers avait affirmé catégoriquement la nécessité d'organiser la République. Après de longues discussions provoquées par cette initiative hardie, la droite monarchiste, n'osant directement interdire au Président l'entrée de l'Assemblée, entreprit d'entraver son action. Par une loi du 13 mars 1873, la majorité prit l'engagement de commencer sans tarder son œuvre constitutionnelle; en même temps elle enleva au Président son grand moyen d'influence, en restreignant son intervention personnelle dans les débats, et elle ne lui donna en échange qu'un droit bien limité de veto suspensif. A dater de ce moment, les messages écrits durent devenir le mode ordinaire de ses communications avec l'Assemblée. Il n'était entendu dans la discussion des lois qu'après avoir averti les députés par un message; il ne prenait la parole que le lendemain, et la séance devait être levée immédiatement après son discours, de telle sorte qu'il ne pouvait plus assister aux débats. Les

interpellations devaient être adressées directement aux ministres et ceux-ci pouvaient seuls y répondre. Cependant le Président avait le droit d'intervenir personnellement, lorsque l'interpellation avait trait à des affaires de politique extérieure; de plus, en cas d'interpellation sur la politique intérieure, le conseil des ministres pouvait l'autoriser à y prendre part, en déclarant expressément, par l'organe de son vice-président, que les questions soulevées se rattachaient à la politique générale du gouvernement.

C'était là un système imaginé par une majorité politique pour contenir un homme d'État qu'elle craignait et dont elle n'osait cependant pas se débarrasser. Il n'empêcha pas M. Thiers de rester le vrai directeur et le vrai président du conseil des ministres, jusqu'au jour où un vote de blâme, adressé par l'Assemblée à la politique du gouvernement, amena la retraite du ministère et de son chef, le Président de la République (24 mai 1873).

Avec le maréchal de Mac-Mahon, la présidence prit un tout autre caractère. Comme il n'était pas député, les communications du gouvernement avec l'Assemblée se firent par l'intermédiaire des ministres; à l'intérieur du ministère, l'autorité directrice se trouva plutôt dans les mains du vice-président du conseil. La loi du Septennat vint encore rendre l'autorité du Président moins sensible et moins active, tout en la laissant volontairement mal définie jusqu'à la promulgation des lois constitutionnelles.

# CHAPITRE II

## LES MINISTRES ET LES LOIS CONSTITUTIONNELLES

I. — **Les Sources constitutionnelles.** — L'Assemblée nationale élue en 1871 n'a pas, comme les autres autorités constituantes, réuni dans une constitution ou dans une charte bien ordonnée toutes les règles fondamentales du nouveau régime politique. Son œuvre constitutionnelle se trouve répartie entre trois lois distinctes, fort peu méthodiques et courtes au point d'être incomplètes. Ce sont :

1. — La loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics.

2. — La loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat.

3. — La loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics.

L'élaboration de ces lois fut particulièrement longue et pénible. La majorité, rendue impuissante par ses divisions, ne pouvait parvenir à constituer un gouvernement monarchique quelconque ; mais elle multipliait les obstacles de manière à entraver ou du moins à retarder une œuvre qui devait fatalement aboutir à la reconnaissance plus ou moins formelle de la République.

Nous ne pouvons faire ici l'histoire des multiples in-

trigues et des innombrables péripéties au milieu desquelles se poursuivit la lutte entre la majorité monarchiste et la minorité républicaine. Contentons-nous d'en marquer brièvement les étapes principales.

A la fin de 1872, l'Assemblée nationale n'avait pas encore entamé les études préparatoires de la constitution qu'elle devait élaborer, lorsque, le 13 novembre, elle fut tout à coup réveillée de sa torpeur par le célèbre message de M. Thiers, qui proclamait hardiment la nécessité de donner, ou plutôt, de conserver à la nouvelle organisation politique la forme républicaine. Cette initiative du Président ne fit d'abord que susciter d'interminables discussions ; elle aboutit cependant à un résultat pratique. Le 13 mars 1873, fut votée une loi qui commençait par limiter les pouvoirs du Président, afin de restreindre désormais son intervention et de diminuer son autorité. Mais par une autre disposition l'Assemblée, mise en demeure de se prononcer sur la question constitutionnelle, déclarait sa volonté de ne pas se séparer avant d'avoir statué sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs publics, sur la création et les attributions d'une seconde Chambre et sur la loi électorale. Elle ordonnait même au gouvernement de lui soumettre des projets de loi sur ces objets.

Le 19 mai suivant, le ministère Dufaure présenta, pour exécuter cette disposition, deux projets organisant les institutions républicaines dans une forme analogue à celle qui finit par être adoptée en 1875. Mais ce fut là son dernier acte ; il se retira quelques jours après, accompagnant M. Thiers dans sa retraite. Les

projets furent renvoyés à une commission de trente membres qui traîna ses travaux en longueur avec l'approbation de l'Assemblée et du nouveau cabinet. Les réclamations de M. Dufaure, qui demandait la discussion de ses propositions, n'eurent d'autre effet que le vote de la loi provisoire du Septennat.

Cependant, le 15 juin 1874, M. Casimir-Périer, voulant secouer l'inertie calculée de la majorité, déposa un projet qui établissait la République comme forme définitive du gouvernement de la France. Après de longs débats, une nouvelle commission de trente membres fut élue au scrutin de liste pour procéder à l'examen des lois constitutionnelles, et les délibérations furent de nouveau ajournées jusqu'en janvier 1875. Comme il n'était plus possible de reculer davantage la solution du problème constitutionnel, la majorité de la commission, qui n'avait pas renoncé à ses espérances monarchiques, présenta, au lieu d'un projet de constitution définitive, un projet d'organisation du Septennat. Les partisans de la République combinèrent alors tous leurs efforts pour enlever aux institutions établies par ce projet leur caractère provisoire. Après un premier échec, ils parvinrent enfin à faire adopter à une voix de majorité — par 353 voix contre 352 — un amendement, déposé par M. Wallon, qui organisait un mode régulier de transmission des pouvoirs du Président et qui impliquait par là-même la reconnaissance de la République.

L'adoption de la loi sur l'organisation des pouvoirs publics et de la loi sur l'organisation du Sénat suivirent bientôt ce vote. Mais on s'aperçut alors que ces deux

lois laissaient en suspens certaines questions fondamentales qui exigeaient une solution. La constitution fut donc complétée par la loi du 16 juillet sur les rapports des pouvoirs publics.

Les lois constitutionnelles de 1875 se distinguent par le soin avec lequel elles évitent toute proclamation de principes théoriques, et cela s'explique par les circonstances dans lesquelles elles ont été élaborées. Elles se bornent à régler l'organisation, les droits et les rapports des divers pouvoirs appelés à participer au gouvernement. Elles ne contiennent aucune disposition relative aux droits et aux libertés des citoyens. Même en ce qui concerne les institutions politiques, elles sont muettes sur certaines règles, cependant essentielles, telles que le vote annuel des budgets; elles passent sous silence toute l'organisation du pouvoir judiciaire.

La revision des lois constitutionnelles est soumise à une procédure assez simple. Les Chambres déclarent d'abord par délibérations séparées qu'il y a lieu de procéder à cette revision ; elles se réunissent ensuite en Assemblée nationale, et celle-ci adopte ou rejette définitivement à la majorité absolue des membres qui la composent les modifications proposées. Quoique relativement récentes, les lois de 1875 ont déjà subi deux revisions. La loi des 19-21 juin 1879 a transféré le siège du gouvernement de Versailles à Paris. La loi des 13-14 août 1884 a renvoyé à la loi ordinaire le soin de régler la composition du Sénat, proclamé l'irrévocabilité de la forme républicaine et porté diverses dispositions accessoires.

A côté des lois constitutionnelles il est d'autres actes

qui ont réglé certains points de l'organisation politique et administrative de la France : lois ordinaires, décrets et arrêtés, dont un grand nombre sont antérieurs au régime actuel. L'Assemblée nationale de 1871 a elle-même voté plusieurs lois très importantes de ce genre, mais auxquelles elle n'a pas attaché le caractère constitutionnel. Citons notamment la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des conseils généraux, les lois organiques du 2 août et du 30 novembre 1875 sur l'élection des sénateurs et des députés.

Pour la France comme pour les autres pays, nous aurons à considérer, à côté des principes de droit, les faits, les usages politiques qui en modifient souvent le sens et la portée. Cependant nous devons immédiatement remarquer que le gouvernement parlementaire ne se base plus ici sur de simples conventions constitutionnelles, mais sur le texte même de la loi du 25 février 1875, qui rend les ministres solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Responsabilité politique, responsabilité solidaire des ministres, ne sont-ce point là les caractères essentiels et distinctifs du régime parlementaire? Dès lors les mœurs n'avaient plus à en imposer le principe, elles pouvaient tout au plus lui imprimer une forme et des traits particuliers.

II. — **Les Pouvoirs constitutionnels.** — Les institutions établies par les lois constitutionnelles de 1875 ont incontestablement pour première base le principe de la souveraineté de la nation : toute autorité tient

réellement ses droits d'une délégation directe ou indirecte du peuple.

Quant à l'organisation des pouvoirs, les lois de 1875 ont entrepris de concilier avec la forme républicaine le gouvernement parlementaire qui n'avait encore été mis en pratique que dans les monarchies. Elles ont appliqué, dans toutes leurs dispositions, le double principe de la répartition des pouvoirs entre des autorités distinctes et de l'union de ces autorités dans leur action. Puis elles ont divisé le corps législatif en deux Chambres différentes par leur origine; elles ont substitué au Roi un Président élu par les Chambres réunies en Assemblée nationale. Mais cette transformation ne s'est pas opérée sans une augmentation des pouvoirs du Parlement et une diminution corrélative des droits et de l'autorité de l'exécutif.

La Chambre des députés représente le plus directement les aspirations actuelles du peuple ; elle est « destinée à reproduire les courants d'opinion qui traversent les masses électorales, à refléter tous les éléments de la démocratie, jusqu'aux plus mobiles et aux plus ardents, et surtout à manifester et à réaliser la puissance du nombre[1] ». Elle doit constituer la force progressive dans le gouvernement, et elle est appelée à acquérir inévitablement la prépondérance. Elle est élue et renouvelée intégralement tous les quatre ans par le suffrage universel; mais le Président peut la dissoudre avec l'autorisation du Sénat.

Le Sénat, au contraire, doit former l'élément stable

1. — Lefebvre, *Étude sur les Lois constitutionnelles de 1875*, p. 25.

et modérateur dans la Constitution, « gardien de l'es-« prit de suite et de tradition, chargé d'arrêter et de « contenir la mobilité et les entraînements inséparables « de la démocratie[1] ». Il est absolument indissoluble et ses membres, élus pour neuf ans, sont renouvelés par tiers. Dans son organisation primitive, il comptait même un quart de membres inamovibles, nommés par l'assemblée elle-même; mais la revision de 1884 a supprimé par extinction les sénateurs inamovibles. Depuis lors tous les sénateurs sont élus dans chaque département par un corps électoral composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et de délégués nommés en nombre variable par les conseils municipaux.

Les deux assemblées possèdent la plénitude du pouvoir législatif. Le président ne peut plus exercer relativement aux lois que le droit d'initiative et une sorte de droit d'admonition.

La Chambre des députés et le Sénat ont, en principe, les mêmes pouvoirs : ils votent les lois et les budgets, approuvent certains traités et contrôlent l'action du gouvernement. Par imitation de l'ancienne pratique anglaise qui a passé dans presque toutes les Constitutions des pays libres, les lois de finances doivent être déposées en premier lieu devant la Chambre populaire. Par une disposition entièrement nouvelle, le Sénat est appelé à donner son assentiment à la dissolution de la seconde Chambre, sur la demande du Président. De plus, il peut être constitué en cour de justice

1. — Lefebvre, *op. cit.*, p. 45.

pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, sur la mise en accusation portée par la Chambre des députés, soit aussi toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'État.

Le Président de la République a hérité de presque toutes les prérogatives conservées par les Rois constitutionnels. Mais nous avons déjà vu que, relativement aux lois, il ne possède que l'initiative concurremment avec les membres des Chambres, et le droit de demander par un message motivé, avant la promulgation, une nouvelle délibération que le Parlement ne peut lui refuser. En principe, il est investi de la plénitude du pouvoir exécutif : il nomme à tous les emplois civils et militaires, il a le droit de faire grâce, il dispose même de la force armée. Dans le gouvernement des affaires étrangères, son droit de conclure les traités internationaux est limité dans certains cas par la nécessité d'une ratification des Chambres ; il ne peut non plus déclarer la guerre sans l'approbation du Parlement. Remarquons enfin que le droit de dissoudre les assemblées législatives lui a été mesuré très étroitement : il ne peut dissoudre la Chambre des députés sans l'assentiment du Sénat, et il ne peut jamais prononcer la dissolution de ce dernier.

Ce Président sur lequel reposent des pouvoirs aussi considérables et aussi nombreux, la loi le laisse irresponsable ou, du moins, elle ne lui impose qu'une responsabilité limitée au cas chimérique de haute trahison. En ceci encore il est assimilé presque entièrement à un Roi constitutionnel et il subit, comme celui-ci, les conséquences de son irresponsabilité. Chacun de ses actes

doit être contresigné par un ministre qui en assume la pleine responsabilité devant la justice et devant le Parlement.

Les auteurs des lois constitutionnelles ne se sont pas contentés de poser ces principes, de donner aux Ministres le droit d'entrée aux Chambres et de préparer ainsi les voies à l'établissement du gouvernement parlementaire. Ils ont expressément institué cette forme de gouvernement en imposant aux ministres la solidarité et la responsabilité politique, qui en sont les deux caractères distinctifs : « Les ministres sont solidairement respon-« sables devant les Chambres de la politique générale « du gouvernement, et individuellement de leurs actes « personnels [1]. »

En résumé, « si l'on envisage le système des pou-« voirs publics, unique objet des lois de 1875, leur trait « caractéristique est d'allier avec la République, et une « République assise sur les bases les plus larges, sur « le suffrage universel, les autres institutions fonda-« mentales des monarchies constitutionnelles, c'est-à-« dire, le Parlement divisé en deux Chambres, le chef « de l'État irresponsable et muni de larges prérogatives, « la responsabilité solidaire des ministres... Sans doute, « ce n'est point tout à fait la monarchie constitution-« nelle sans le monarque. On a tenu compte, soit pour « la constitution du Sénat, soit pour les droits du pou-« voir exécutif, des exigences de l'idée démocratique et « républicaine. Il y a eu transaction entre les traditions « du système monarchique et celles du système répu-

1. — Loi du 25 février 1875, art. 6.

« blicain. Mais du moins, en ce qui concerne le rôle du « ministère et des Chambres, ce qu'on a voulu c'est « bien le régime parlementaire[1]. »

**III. — Composition et Formation du Cabinet.** — L'administration française se trouve divisée systématiquement entre divers départements, dont le nombre est fixé et dont les attributions sont déterminées par un décret du pouvoir exécutif. Les Chambres ne sont appelées à intervenir que pour voter les crédits nécessités par la constitution de nouveaux départements. Quoique certains députés aient tenté à plusieurs reprises de faire décréter par une loi l'érection en ministère d'un service spécial, les Chambres se sont refusées jusqu'à présent à entrer dans cette voie. Cependant une tendance semble actuellement se dessiner vers l'organisation législative des départements ministériels, et une commission de la Chambre des députés s'est montrée favorable à cette réforme.

Le cabinet français, ou, pour employer l'expression la plus usitée, le conseil des ministres se compose de tous les chefs des départements exécutifs; il compte donc actuellement dix ministres :

1. — Le ministre de la Justice,
2. — Le ministre des Affaires étrangères,
3. — Le ministre de l'Intérieur,
4. — Le ministre des Finances,
5. — Le ministre de la Guerre,

1. — Lefebvre, *op. cit.*, pp. 22-23.

6. — Le ministre de la Marine,
7. — Le ministre de l'Instruction publique,
8. — Le ministre des Travaux publics,
9. — Le ministre du Commerce,
10. — Le ministre de l'Agriculture.

Tous les départements exécutifs que nous trouvons aujourd'hui, à l'exception du ministère du Commerce, existaient déjà au moment de la mise en vigueur de la Constitution. Depuis lors leur nombre n'a guère varié. En 1879 il fut porté à dix par la création du département des Postes et Télégraphes. En 1881, le « grand ministère » formé par Gambetta compta douze ministres, grâce à l'institution de deux nouveaux départements, l'un pour le Commerce, l'autre pour les Beaux-Arts. Ce dernier n'eut qu'une existence éphémère et disparut à la chute de l'homme qui l'avait fondé. Le ministère du Commerce eut un meilleur sort et son existence ne fut plus menacée. De 1881 à 1887 les cabinets possédèrent tous onze membres; mais le service des postes et télégraphes ayant été depuis lors rattaché, tantôt au ministère des Finances, tantôt à celui du Commerce, il n'y a plus que dix départements exécutifs.

La répartition des fonctions entre les divers ministères est assez fixe. Cependant il est certains services accessoires qui passent alternativement d'un département à un autre, suivant les convenances personnelles ou les dispositions politiques des ministres en fonctions. Ainsi depuis quelques années l'administration des Colonies est transférée du ministère de la Marine au ministère du Commerce et vice versa; de même l'ad-

ministration des Cultes a été successivement placée sous la direction des ministres de l'Intérieur, de l'Instruction publique et de la Justice.

Depuis 1868 aucun ministre sans portefeuille n'a été appelé à faire partie du conseil des ministres. Le chef du cabinet s'est toujours réservé la direction d'un département.

Le Président de la République peut établir dans les départements exécutifs, à côté et en dessous du ministre, un autre personnage politique, pris également dans le Parlement, dont le sort reste attaché à celui du cabinet et qui prend le titre de sous-secrétaire d'État. Les fonctions des sous-secrétaires d'État sont à la fois politiques et administratives. D'un côté, ils ont entrée dans les deux Chambres, ils peuvent y prendre part à toutes les discussions, ils y représentent au besoin le gouvernement ; mais ils n'ont pas voix délibérative au conseil des ministres. De l'autre, ils exercent dans les départements une partie des attributions ministérielles, conformément à la délégation qui leur est faite dans le décret qui les a nommés. Certains d'entre eux ont ainsi reçu des fonctions générales, une sorte de contrôle sur tous les services du ministère auquel ils sont attachés. Mais le plus souvent le ministre leur a délégué la direction d'un service spécial et secondaire, rattaché à son département.

Le nombre des sous-secrétaires d'État a été excessivement variable. Dans les divers cabinets qui se sont succédé de 1877 à 1885 on n'en vit jamais moins de quatre, et presque toujours il y en eut davantage : cinq, six ou sept; le ministère Gambetta en compta même

neuf. Il semble que cette multiplication était due principalement à des considérations politiques. A cette époque le parti républicain avait entrepris l'œuvre néfaste de « l'épurement » des fonctionnaires. Les ministres ne pouvaient à eux seuls procéder au remplacement de tous les employés démissionnés ou appelés prématurément à la retraite; ils avaient surtout besoin d'aides sûrs pour écouter les sollicitations et les recommandations des députés et des quémandeurs qui se pressaient dans leurs antichambres. Les secrétaires d'État furent pour eux dans ces circonstances des auxiliaires indispensables. Mais lorsque ce travail fut terminé, on sentit de moins en moins l'utilité de leur assistance et leur nombre décrut peu à peu.

Le seul sous-secrétaire d'État qui survive aujourd'hui est spécialement chargé du service des colonies, service assez important pour réclamer l'attention exclusive d'un homme et qui sera probablement érigé sans tarder en département distinct. Il dirige en réalité, sous le contrôle assez peu effectif du ministre auquel il est subordonné, l'administration des colonies. Il a la délégation générale de la signature du ministre pour toute la correspondance et pour tous les actes, — notamment pour les nominations dans le personnel, — émanant de l'administration des colonies, sauf pour ceux qui doivent être soumis à l'approbation du président de la République ; il reçoit directement toute la correspondance concernant les affaires coloniales ; enfin le ministre lui délègue le droit de signer les ordonnances de paiement pour le budget colonial. En fait, sa situation peut donc se comparer sous certains rapports à celle de certains

ministres de second rang, dont nous avons déterminé le rôle dans l'administration anglaise.

La loi n'établit aucune incompatibilité entre les fonctions ministérielles et la qualité de député ou de sénateur; elle n'impose même pas aux membres du Parlement appelés au ministère l'obligation de se représenter devant leurs électeurs pour obtenir la confirmation de leur mandat. En vertu d'un usage parfaitement établi, mais qui n'est pas aussi strict qu'en Angleterre, les portefeuilles sont toujours attribués à des membres du Parlement [1]. Cette règle, cependant, ne s'appliquait pas jusqu'en ces dernières années aux départements de la Guerre et de la Marine, dont la direction était régulièrement confiée à des officiers de l'armée de terre ou de mer; on semblait même considérer comme une nécessité de conserver des ministres techniques à la tête de ces deux administrations. Mais les événements ont modifié le cours des idées, et aujourd'hui tous les départements sans exception sont dirigés par des membres du Parlement.

La grande majorité des portefeuilles est naturellement attribuée à la Chambre des députés, puisque c'est en elle que le gouvernement doit trouver son principal appui. Cependant le Sénat est toujours représenté dans le cabinet par deux ou trois de ses membres. Souvent même c'est à un sénateur qu'est réservée la présidence du conseil.

1. — On ne peut citer qu'une seule exception à cette règle en dehors des ministres de la Guerre et de la Marine. En 1886, M. Goblet, éprouvant des difficultés particulières pour compléter le cabinet qu'il avait accepté la mission de former, alla chercher dans les rangs du Conseil d'État le ministre des Affaires étrangères. Mais celui-ci profita de la première occasion favorable pour solliciter un mandat de député.

En droit, les ministres sont nommés par le Président de la République ; c'est un principe si évident que les auteurs des lois constitutionnelles de 1875 ont cru inutile de le rappeler expressément. Mais, en fait, leur choix est le résultat de l'action combinée de diverses autorités : le Président de la République guidé par la majorité parlementaire désigne le premier ministre, et celui-ci, suivant les inspirations de la même majorité, compose la liste de ses collègues sans beaucoup s'inquiéter des opinions ou des préférences du Président. Mais il importe d'étudier de plus près les rôles respectifs de ces trois facteurs dans la formation du cabinet.

Si nous voulons à ce sujet chercher à l'étranger des points de comparaison, c'est du côté de l'Italie qu'il faut tourner nos regards, bien plutôt que vers l'Angleterre ou la Belgique. La même situation a produit des effets identiques en deçà et au delà des Alpes. Une majorité parlementaire qui, au lieu de constituer un parti compact, est formée par une simple coalition de groupes n'ayant de commun qu'une étiquette ou un principe étranger à la politique courante, est évidemment incapable d'accepter l'autorité d'un chef incontesté, de suivre l'impulsion d'un *leader* qui s'impose au choix du chef de l'État. Chacune des fractions n'a pas même assez de discipline pour obéir aux conseils d'un guide reconnu.

Lorsqu'une majorité momentanée, formée souvent par une alliance des groupes extrêmes et irréconciliables, a renversé le cabinet, il est rare qu'une nouvelle combinaison ministérielle se présente d'elle-même avec des chances de succès et de durée. Ces groupes, réunis

dans l'attaque, sont nécessairement divisés après la victoire ; ils sont fatalement impuissants à reconstituer le gouvernement après l'avoir abattu. Ce n'est donc pas à la tête de l'opposition victorieuse que le Président de la République peut espérer découvrir le chef du futur ministère. Il devra plutôt porter ses recherches dans les rangs des députés restés fidèles au dernier cabinet jusque dans sa chute. Presque toujours, en effet, le nouveau gouvernement devra trouver dans cette minorité vaincue le premier et le plus important des éléments de sa majorité. Aussi, lorsqu'après avoir consulté divers hommes politiques, présidents des Chambres, sénateurs et députés influents, le Président se hasarde à choisir l'homme auquel il va confier la mission de former un cabinet, la première liste de noms qui s'offrent à son choix comprend précisément tous ceux qui se trouvent les premiers exclus dans les pays qui suivent les bonnes traditions parlementaires, c'est-à-dire, les ministres sortant de charge. C'est souvent, en effet, à un membre du ministère démissionnaire qu'il s'adresse en premier lieu [1]. Sur les dix-huit ministères qui se sont succédé depuis l'arrivée au pouvoir de la majorité républicaine, sept ont été présidés par un membre de l'administration précédente [2]. Un homme qui a participé à

1. — A la différence de ce qui se passe en Italie, le premier ministre démissionnaire ne reçoit et n'accepte guère la mission de reconstituer un cabinet. Jamais depuis 1876 un homme politique n'a présidé deux ministères successifs.

2. — Encore faut-il ajouter qu'à maintes reprises le Président ne s'est adressé à un homme politique étranger au dernier gouvernement qu'après les tentatives infructueuses d'un ou de plusieurs ministres démissionnaires pour reformer le cabinet.

une politique condamnée par le Parlement est donc chargé de constituer le cabinet auquel les Chambres accorderont leur confiance. Il est bien vrai que les crises ministérielles n'ont pas toujours pour cause, ni même pour prétexte, la condamnation d'une politique, et qu'elles n'impliquent presque jamais une modification sensible dans la composition du gouvernement. Si le Président de la République ne choisit pas un membre du ministère renversé, ce sera cependant dans la liste assez longue des anciens ministres qu'il fera choix d'un nouveau chef de gouvernement, à moins qu'il ne juge bon de faire appel au président de la Chambre des députés [1].

Ainsi le chef de l'État peut chercher son premier ministre parmi des candidats nombreux et variés, et cela avec une grande indépendance. Il est arrivé, il est vrai, que des circonstances tout à fait extraordinaires lui ont désigné impérativement l'homme auquel il devait confier le gouvernement. Mais, d'ordinaire, il peut porter son choix sur toute une série de noms déjà connus dans la politique, d'hommes qui comptent dans le Parlement un certain nombre d'amis et qui n'ont pas suscité de rancunes trop vives dans l'un ou l'autre groupe. Aussi l'a-t-on vu parfois, par une décision qui étonnait les Chambres et le pays, donner la mission de former un cabinet à des hommes politiques auxquels manquait non seulement l'autorité, mais encore la simple noto-

1. — Depuis la mise en vigueur des lois constitutionnelles, quatre hommes politiques ont pris la direction d'un ministère sans avoir jamais fait partie d'un cabinet précédent. Ce sont MM. Duclerc, Gambetta, Brisson, Floquet. Les trois derniers ont passé de la présidence de la Chambre à la présidence du conseil.

riété, et se laisser guider moins par des considérations politiques que par des sentiments d'estime ou d'amitié personnelle.

Ce serait une erreur de croire que cette liberté relative du Président de la République dans le choix du premier ministre lui assure une influence sensible sur la direction politique du gouvernement. Elle lui permet tout au plus d'accorder parfois à un ami particulier, ou de refuser à un homme politique envié la faveur très recherchée de ce poste éminent. Mais presque toujours elle ne constitue pour lui qu'une difficulté de plus dans la phase la plus ingrate de sa mission [1].

Lorsqu'il a fait choix d'un premier ministre, le rôle du chef de l'État est, pour ainsi dire, terminé. D'après une tradition inaugurée en 1877 par M. Dufaure, c'est au chef du cabinet qu'il appartient de recruter ses collègues et de leur distribuer les portefeuilles. A son tour il va se trouver dans une situation analogue à celle du Président : une grande liberté de choix n'aura d'autre effet que de multiplier les obstacles et les écueils autour de sa mission. Nous ne parlons pas de la peine qu'il aura à trouver des hommes dont les capacités et les convenances diverses s'adaptent précisément aux différents départements exécutifs. Ce sont là des considérations qui ne tiennent pas toujours le premier rang dans les préoccupations du chef du futur cabinet. La principale difficulté de sa tâche consiste dans la formation

1. — « Ce choix plus libre n'est qu'un embarras plus grand, puis« qu'il implique dans le Parlement l'absence de quelque condition « essentielle au bon fonctionnement du régime parlementaire. » — Lefebvre, *Étude sur les Lois constitutionnelles de 1875*, p. 105.

d'une coalition qui assure au ministère la majorité dans le Parlement. Il faut qu'il distribue les portefeuilles de telle sorte que chaque ministre apporte au cabinet l'appui d'une catégorie d'adhérents, et que toutes ces catégories réunies composent une majorité [1].

Ainsi la première condition est de donner à chacun des groupes de la majorité un certain nombre de représentants dans le cabinet. Mais dans quelles proportions doit se faire cette répartition? Si ces groupes étaient parfaitement organisés et disciplinés, si chacun d'eux dans sa totalité avait une situation absolument nette vis-à-vis du gouvernement, les uns l'appuyant avec une égale énergie et une égale constance, les autres le combattant ouvertement, rien ne serait plus facile que de déterminer le nombre de sièges ministériels qu'il convient d'attribuer à chacun. Mais la situation n'est pas aussi simple ; chaque groupe présente la même désunion et la même incohérence que la majorité. Chez l'un, peut-être, le premier ministre trouvera un appui unanime et ferme; un autre lui donnera une assistance moins assurée, ou aussi lui montrera, soit une résignation indifférente, soit même une opposition à

1. — Voici le portrait qu'à la date du 15 janvier 1886 le chroniqueur de la *Revue des Deux-Mondes* traçait de l'homme politique le plus apte à former un ministère : M. X... « est l'homme des tâches difficiles, « des rajustements ministériels, des combinaisons hybrides, des accom- « modements avec l'impossible. Il n'a pas de parti pris, il trouve que « la politique modérée est certainement la meilleure, il n'est pas « éloigné de s'entendre avec la politique contraire. C'est un modéré « d'instinct et d'habitudes, qui au besoin ne se défend pas de chercher « fortune dans les camps extrêmes et qui surtout ne craint pas de se « contredire, au risque de se perdre parfois dans ses propres contra- « dictions. »

peine déguisée; un troisième lui fera entendre plus de revendications et de menaces que d'encouragements. Il ne peut donc partager entre eux les portefeuilles, en se basant uniquement sur le nombre de leurs adhérents. Quoi que fasse d'ailleurs le premier ministre, chacun des groupes trouvera toujours sa part trop petite dans une distribution qui aura laissé parmi ses membres bien des ambitions inassouvies.

Mais la grande difficulté pour le chef du cabinet réside peut-être moins dans la répartition des portefeuilles entre les groupes que dans le choix des personnalités appelées à les représenter. Dans chacun d'eux il trouvera de nombreux candidats dont la vanité froissée peut menacer le sort de la combinaison projetée. C'est que les groupes ne sont que des coalitions d'intérêts particuliers, qui ont inventé un principe, ou qui prônent un intérêt général, pour s'affubler du titre de parti. Au fond, bien des membres y poursuivent avant tout leur avantage personnel et ne songent guère à sacrifier leur ambition à la réalisation d'un but plus élevé. Les adhérents d'un parti, guidés par une communauté réelle de principes, se soumettent à une discipline nécessaire ; ils acceptent la hiérarchie que forment naturellement entre eux le talent, l'expérience et les services rendus; ils suivent la direction des hommes les plus capables d'assurer l'application de leurs principes, et ils leur laissent l'exercice du pouvoir. Le groupe « c'est un régiment sans « cadres, sans chefs, qui se débande à droite et à gau- « che,... l'ambition y a libre carrière. Tel n'était rien « dans un parti de deux ou trois cents membres, qui « devient quelqu'un dans un petit groupe de vingt ou

« trente personnes[1] ». Il y a plus de candidats impatients au portefeuille ministériel dans un petit groupe attaché à une coalition, que dans un grand parti, maître de la majorité.

En effet, dès qu'un premier ministre désigné par le Président de la République se met en campagne pour recruter ses collègues, les candidats affluent nombreux autour de lui. D'abord les membres du dernier cabinet comptent généralement que la crise les maintiendra à leur poste ; souvent ils espèrent conserver leur portefeuille dans la nouvelle combinaison qui se prépare. Depuis 1877 un seul ministère a été composé entièrement d'hommes étrangers au précédent cabinet : ce fut le ministère Brisson, qui succéda au second cabinet Ferry renversé sous l'émotion profonde qu'avait causée la nouvelle de l'échec de Lang-Son. Sur les dix-sept ministères constitués depuis la chute du ministère Dufaure en 1879, sept ont été recrutés au moins pour moitié parmi les ministres tombés. Mais à côté des membres du dernier cabinet, tous les anciens ministres qui ont conservé un siège au Parlement, — et la fréquence des crises ministérielles en a singulièrement développé le nombre, — sont très portés à croire que le pays est depuis trop longtemps privé de leurs services. D'un autre côté, les nombreux rapporteurs de la commission du budget qui ont profité de leur mission pour s'ingérer dans les services de l'administration jugent sans doute qu'ils ont acquis par là une autorité et une compétence qui les désignent au choix du premier ministre. Enfin

1. — P. Laffitte, *Le Suffrage universel et le Régime parlementaire*. — 2e édition, pp. 28-29.

à cette liste déjà trop fournie de candidats, ajoutez tous les députés qui sont persuadés qu'un rapport ou un discours les a mis en relief, ou qui croient avoir acquis une influence dans un groupe quelconque.

Les difficultés et les obstacles se pressent, on le voit, autour de l'homme assez audacieux pour accepter la charge de former un cabinet. Concilier les différentes fractions de la majorité, ménager les préventions et les antipathies des multiples coteries et refréner leurs ambitions quand on ne peut les satisfaire, amener une union au moins de surface entre des éléments appelés des divers points de l'horizon politique, demander enfin à des hommes qui se sont combattus ou qui se jalousent l'abandon partiel au moins des principes dont ils se sont vantés et obtenir d'eux le sacrifice de leurs rancunes et de leurs inimitiés : telle est la tâche ardue qui s'impose au chef du cabinet et devant laquelle il échoue souvent. Les crises ministérielles, en effet, trouvent rarement une solution rapide, et il arrive assez fréquemment que le premier ministre choisi par le Président de la République se voit dans l'impossibilité de constituer un gouvernement. Parfois même plusieurs hommes politiques éprouvent successivement le même échec et la crise ne trouve de solution qu'après trois ou quatre tentatives infructueuses et grâce à la lassitude générale des esprits. Ainsi l'on a vu, tantôt un cabinet se former sous la présidence d'un homme dépourvu de toute autorité, après les échecs répétés de tous les chefs marquants de la majorité, tantôt un ministère constitué par un ministre qui n'avait pu réussir dans la même tâche deux ou trois jours auparavant.

**IV. — Organisation intérieure et Rôle général du Cabinet.** — La France ne nous présente qu'une image sensiblement déformée du gouvernement parlementaire. A un cabinet de coalition il manque fatalement l'homogénéité politique, l'union intime et solide entre ses membres. Il ne lui reste qu'une certaine unité de surface dont les ministres subissent les inconvénients sans en recueillir aucun avantage, qui ne leur assure ni l'autorité, ni la stabilité, mais qui maintient et exagère même leur solidarité. Le ministère n'a plus, à vrai dire, une responsabilité bi-latérale ; mais en échappant au contrôle d'un supérieur discret, il est retombé sous la dépendance exclusive, et par là même plus complète, d'un maître tout-puissant.

Chaque ministère, nous l'avons vu, est composé des éléments les plus disparates, empruntés à des groupes distincts ou même hostiles, séparés, sinon par des principes, du moins par des tendances et par des intérêts opposés. Il ne faut pas attendre d'hommes ainsi divisés une entente complète sur un programme général de gouvernement, ne laissant ouvertes que certaines questions peu mûres ou dépourvues d'intérêt politique. L'accord ne peut évidemment porter que sur quelques points spéciaux et qui exigent une solution urgente. Et ce n'est pas déjà chose facile que d'arriver à ce but. Comment résoudre, par exemple, autrement que par des expédients, la question qui a provoqué la chute du précédent cabinet, alors que le nouveau ministère, à côté de députés qui ont combattu l'ancien gouvernement, compte des hommes qui l'ont vivement soutenu et même des ministres qui en faisaient partie? En appa-

rence une nouvelle union s'est formée, mais c'est une union toute relative, c'est le résultat d'un compromis obtenu au prix de l'abandon des principes et de l'effacement même de toute idée personnelle. Le premier soin du ministre investi d'un portefeuille doit être de voiler les nuances caractéristiques de son drapeau et d'oublier ses opinions ; il dépose son programme dans l'antichambre de l'hôtel ministériel, quitte à le reprendre le jour où un vote de la Chambre le renverra à son mandat de député.

Au fond, cette entente superficielle ne repose que sur un seul intérêt commun à tous les ministres : la conservation du pouvoir à laquelle ils sacrifient tout ce qui les divise. Et comme les divisions portent à peu près sur tous les problèmes importants, il n'y a vraiment entre eux qu'un accord négatif, tendant à écarter toutes les grandes questions. Aussi, lorsque pour constater cette union instable et en fixer les bases, le ministère rédige une déclaration aux Chambres qui est censée définir la politique du gouvernement, il ne trouve à énoncer, en dehors de déclamations vagues et d'affirmations aussi solennelles qu'inutiles de principes nuageux, que des menaces à l'adresse d'adversaires irréconciliables, et quelques indications précises sur des points de détail.

La responsabilité politique des ministres français ne repose pas sur une simple convention constitutionnelle, mais sur le texte même de la loi. « Les ministres, dit « l'art. 6 de la loi du 25 février 1875, sont solidairement « responsables devant les Chambres de la politique gé- « nérale du gouvernement et individuellement de leurs « actes personnels. » Mais la pratique, hâtons-nous de

le dire, ne s'est pas strictement conformée aux dispositions légales. Dans le système de la loi, cette responsabilité devant les Chambres ne devait pas soustraire les ministres à toute responsabilité devant le chef de l'État, et les droits que conférait ce texte devaient appartenir aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des députés. En fait, les ministres subissent-ils encore l'autorité du Président? Se croient-ils sérieusement responsables de la politique qu'ils suivent devant le Sénat ? Évidemment non ; ils ne reconnaissent vraiment plus qu'un seul maître et un seul guide, ils n'ont plus qu'un seul appui, la Chambre des députés.

Ainsi dépourvu de tout autre soutien, le ministère est tombé sous la dépendance absolue de l'Assemblée populaire; il se trouve dans l'impossibilité d'opposer efficacement la moindre résistance à ses volontés ou à ses caprices. L'autorité morale manque elle-même trop souvent à ses membres, qui n'ont, ni le prestige de chefs reconnus, ni l'audace et la force que donnent l'union et la cohésion. L'émiettement de la majorité parlementaire en coteries mouvantes, l'anarchie perpétuée dans les groupes par le conflit des intérêts particuliers et par la lutte des ambitions personnelles, multiplient les attaques autour du cabinet et lui enlèvent ses moyens de défense. Dès qu'il apparaît, sa faiblesse et son impuissance se manifestent dans sa déclaration, à peine cachées sous la pompe de quelques phrases sonores. Les ministres, forcés de subir l'impulsion d'une majorité composite, égoïste et intéressée, ne peuvent évidemment songer à poursuivre avec fermeté et décision une ligne politique nettement tracée. Le cabinet, formé

par la coalition d'éléments divers, tiraillé entre les tendances les plus opposées, ne peut se soutenir que par des concessions et des abdications quotidiennes. S'il veut vivre, il doit se garder d'afficher ouvertement un programme précis et surtout d'en exiger la réalisation. Qu'il se préoccupe plutôt de gouverner au jour le jour, sans direction fixe, usant habilement des circonstances, subissant aujourd'hui l'action d'un groupe, cédant demain à l'influence d'un autre, toujours attentif à apaiser les mécontentements et à endormir les défiances chez tous ses adhérents. Lorsqu'il sent le faible lien de la coalition prêt à se rompre, il n'a pas de meilleur moyen pour prolonger son existence et rallier tous les groupes que de réveiller leurs antipathies envers l'adversaire commun, en proposant contre celui-ci une nouvelle mesure de vexation. Il n'y a que les attaques contre les idées et contre les institutions défendues par les « ennemis de la République », qui puissent donner momentanément à la majorité une cohésion factice, au cabinet une apparence de vigueur et de décision.

La loi constitutionnelle, nous l'avons vu, proclame, en même temps que la responsabilité politique, la solidarité des ministres dans cette responsabilité. Mais à des cabinets de coalition cette solidarité dans la défaite sur le champ de bataille parlementaire n'a pas toujours assuré la solidarité dans la défense. Les ambitions indisciplinées viennent-elles à constituer dans la Chambre une opposition menaçante, aussitôt chaque ministre, au lieu de songer à faire face à l'adversaire pour défendre la cause commune, recherche bien plutôt les moyens de survivre au désastre imminent et

consacre ses talents et son habileté à se ménager quelque poste dans la future combinaison. Et même n'a-t-on pas vu certains ministres employer toutes les ressources de leur esprit souple et délié pour rendre inévitable le renversement du cabinet dont ils faisaient partie ou dont ils avaient la direction ?

Les lois constitutionnelles, sans prendre soin d'organiser le conseil des ministres, ni de déterminer sa compétence, ont cependant consacré son existence en faisant appel à son intervention dans trois cas distincts :

1. — Le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif, lorsque le siège présidentiel devient vacant et jusqu'à l'élection du nouveau Président[1].

2. — Les conseillers d'État en service ordinaire sont nommés par le Président de la République en conseil des ministres, et ne peuvent être révoqués que par décret rendu en conseil des ministres[2].

3. — Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du Président de la République rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'État[3].

Quelques lois ordinaires, d'ailleurs très rares, ont aussi imposé l'intervention du conseil des ministres pour certains actes spéciaux. Suivant l'art. 14 de la loi du 24 juillet 1874, les commandants d'armée sont nommés par le Président de la République pour une durée de trois ans; au bout de ce terme, ils ne peuvent être maintenus à leur poste que par un décret rendu en con-

---

1. — Loi du 25 février 1875, art. 7.
2. — Loi du 25 février 1875, art. 4.
3. — Loi du 16 juillet 1875, art. 12.

seil des ministres. — D'après la loi du 3 avril 1878, l'état de siège ne peut être déclaré que par une loi; cependant, dans certains cas, — ajournement des Chambres, dissolution de la Chambre des députés, — et moyennant certaines conditions, le Président peut aussi proclamer provisoirement l'état de siège de l'avis du conseil des ministres. — L'article 4 de la loi du 16 décembre 1879 porte que dans l'intervalle des sessions du Parlement, « des crédits supplémentaires et « extraordinaires pourront être ouverts provisoire- « ment par des décrets rendus en conseil d'État, après « avoir été délibérés et approuvés en conseil des mi- « nistres. Ces décrets devront être soumis à la sanc- « tion des Chambres dans la première quinzaine de « leur plus prochaine réunion ». — La loi municipale de 1884 décide dans son article 43 qu'un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République rendu en conseil des ministres.

Quoiqu'il soit érigé dans certains cas en organe nécessaire d'exécution, le conseil des ministres n'a vu réglementer ni sa procédure, ni sa mission. Tous les détails de sa constitution intérieure restent à l'état d'usages variables, plus ou moins définis, prévus tout au plus par de simples conventions entre les membres qui le composent. Aucune loi, aucun règlement n'ont déterminé le lieu ni le jour de ses réunions, la forme de ses délibérations, les droits respectifs des divers ministres, ni les attributions spéciales du président.

Le cabinet se réunit régulièrement deux fois par semaine, le mardi et le samedi, au palais de l'Élysée,

sous la présidence du Président de la République. Des séances extraordinaires sont aussi tenues, lorsque des événements imprévus l'exigent. Tous les jeudis les ministres s'assemblent sous la présidence du chef du cabinet à l'hôtel habité par ce dernier. Ces réunions sont appelées conseils de cabinet, et le nom de conseil des ministres est réservé aux séances auxquelles assiste le Président de la République. Au fond il n'y a entre les unes et les autres qu'une différence de pure forme. Il est bien vrai que la loi exige pour certains actes la formalité d'une délibération en conseil des ministres. Et cependant, en droit, les décisions prises en conseil des ministres, aussi bien que les résolutions adoptées en conseil de cabinet. ne sont que de simples avis, dont l'autorité légale reposera sur la sanction du Président de la République et sur le contre-seing du ministre compétent. En fait, pour les premières, cette approbation du chef de l'État est acquise au moment même de la délibération; pour les secondes, le premier ministre doit l'obtenir postérieurement. Mais, dans un cas comme dans l'autre, le Président n'a jamais, ni la volonté, ni la force de refuser son approbation aux décisions de ses ministres.

Les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, qui exigent l'intervention du conseil des ministres dans quelques rares circonstances, ne peuvent donner la moindre idée de sa mission. Ce sont les usages et les convenances politiques qui déterminent presque exclusivement les affaires à lui soumettre. Ces affaires sont peut-être plus nombreuses en France que dans les autres pays parlementaires. Chaque ministre, en effet, ne

reconnaît d'autre supérieur dans l'ordre exécutif que le cabinet lui-même : le Président de la République joue un rôle constamment passif et le chef du cabinet n'a lui-même qu'une autorité insuffisante sur ses collègues. D'autre part, dans un ministère de coalition, les membres ne peuvent avoir les uns dans les autres la confiance assurée que se prêtent mutuellement des hommes habitués à subir la même discipline et à juger toutes les questions au point de vue des mêmes principes. Chacun est donc porté à vouloir exercer sur l'administration des autres un contrôle plus étroit. Enfin l'union du cabinet, n'étant que superficielle et factice, ne se perpétue pas plus qu'elle ne s'établit d'elle-même ; il faut qu'à chaque instant elle soit maintenue par une entente formelle.

Il est impossible de donner une énumération tant soit peu complète des questions qui doivent faire l'objet des délibérations du cabinet, de fixer par une règle claire et précise la limite exacte entre la compétence des ministres et les attributions du conseil. En principe, on peut dire que celui-ci doit être appelé à délibérer sur tous les faits qui peuvent intéresser la politique générale du gouvernement ou ses rapports avec les Chambres, notamment sur les projets de loi à déposer devant le Parlement, sur le projet de budget, sur les interpellations annoncées, sur les contestations entre ministres. Mais le contrôle du cabinet s'étend encore à bien d'autres affaires : il est avisé des nominations aux postes les plus élevés dans les services administratifs ; il reçoit communication des dépêches et des rapports importants des agents de tout ordre ; il est informé de tous

les faits qui, soit par leur gravité intrinsèque, soit par l'intérêt que leur donnent les circonstances, peuvent avoir des conséquences politiques ou susciter l'attention du Parlement. Et à ce point de vue il faut remarquer qu'un fait insignifiant en lui-même peut' à cause des préoccupations momentanées de l'opinion publique, prendre les proportions d'un événement politique.

Aucune règle né détermine, nous l'avons vu, la forme des délibérations du conseil des ministres. Un règlement semble inutile pour une assemblée aussi peu nombreuse et dont la mission d'ailleurs, sauf de très rares exceptions, n'est pas même prévue par la loi. En principe, l'avis de la majorité doit évidemment prévaloir ; mais celle-ci ne peut abuser de sa force pour imposer toujours par un vote formel sa manière de voir. Le cabinet ne se maintient que par l'union de tous ses membres, et il importe que chacun sacrifie à cette union une partie de ses prétentions. La majorité doit donc chercher à convaincre la minorité ou à l'apaiser par des concessions, plutôt qu'à la dominer. La vie d'un ministère de coalition se compose d'une série ininterrompue de compromis successifs entre les éléments disparates dont il est formé. Si la majorité a la force de sa prépondérance, la minorité trouve une arme efficace de défense dans la menace d'une retraite qui entraînerait inévitablement la démission de tous.

L'homme politique qui a reçu du Président de la République la mission de former un cabinet, et qui a eu la bonne fortune de la mener à bonne fin, est investi par décret du titre officiel de président du conseil des ministres. Cependant nous avons vu que c'est le Président de

la République qui préside les séances du Conseil des ministres. Mais il faut bien reconnaître qu'il joue dans ces réunions, comme dans toutes les autres circonstances ordinaires de sa vie politique, un rôle plus décoratif qu'actif. C'est en réalité au président du Conseil des ministres qu'il appartient de préparer et de provoquer les réunions, de diriger les travaux du conseil, d'exercer un certain contrôle sur l'activité des divers membres, de leur demander les explications utiles sur la politique qu'ils suivent dans leurs administrations respectives, de les maintenir dans les limites du programme commun, de prévenir et d'apaiser au besoin les petites contestations et les froissements entre les ministres. C'est lui qui est en effet le lien, au moins apparent, qui maintient l'union parmi les ministres; il est, sinon le guide et le chef autorisé, du moins le représentant officiel du cabinet devant tous les autres pouvoirs constitués.

Le président du Conseil des ministres n'a pas plus de droits que ses collègues, et sa voix dans un scrutin a exactement la même valeur qu'une autre. Quant à son autorité morale, est-il besoin de dire qu'elle ne peut être comparée à celle d'un premier ministre anglais? Jamais, pour ainsi dire, il ne peut revendiquer le titre de chef incontesté d'une majorité compacte; Gambetta, qui seul a pu avoir cette illusion, n'a pas tardé à éprouver la fragilité de sa puissance. Souvent, il est vrai, le président du Conseil peut se vanter de la confiance personnelle du Président de la République, puisqu'elle a été, sinon le seul, du moins le principal titre à sa nomination ; mais ce n'est là pour lui qu'un appui dérisoire. En

réalité, cependant, l'influence qu'exerce le premier ministre sur ses collègues est excessivement variable. Parfois certains succès politiques, l'appui d'un groupe parlementaire énergiquement fidèle, la fermeté de son propre caractère ou son habileté personnelle lui permettent d'exercer une grande influence sur un ministère, dont il a éloigné tous les hommes qui auraient pu contrebalancer son autorité. D'autres fois, au contraire, appelé à la direction du gouvernement par l'amitié personnelle du Président de la République, sans avoir ni le prestige, ni la souplesse qu'exige cette fonction délicate, il doit appeler dans le ministère qu'il constitue, pour lui donner une force que son propre nom n'apporte pas, des hommes placés par leur expérience et leurs talents aux premiers rangs des divers groupes de la majorité. Habitué à subir leur influence, à suivre leur impulsion, peut-il sérieusement prétendre diriger et contrôler leur activité ?

Mais le plus souvent le premier ministre ne se trouve pas dans l'une ou l'autre de ces situations extrêmes. D'ordinaire le cabinet est présidé par un ministre d'une expérience éprouvée, qui jouit de la confiance d'un groupe important et de la bienveillance de la majorité et qui, à défaut de l'autorité d'un *leader* indispensable, possède l'influence relative d'un homme qui s'est distingué dans les luttes parlementaires et dans la direction d'un département administratif. Mais ce ministre trouve nécessairement, dans le cabinet de coalition qu'il préside, des éléments opposés à sa propre politique et qui tendent toujours à échapper à sa direction. Et parmi ces collègues aux vues divergentes, il en rencontrera

dont l'influence personnelle est égale à la sienne. Ajoutez que sa haute situation suscite parfois dans le sein même du cabinet des jalousies vivaces et des rancunes qui se croient légitimes. A côté d'anciens premiers ministres qui rêvent sans doute de le redevenir, le ministère renferme plus d'un membre qui se juge digne du même honneur et qui conserve peut-être le ressentiment d'une ambition déçue, ou même d'un échec éprouvé au moment où il escomptait le succès. Au milieu de toutes ces oppositions intestines, de ces rivalités d'intérêts et de sentiments personnels, l'autorité du premier ministre s'amoindrit et s'efface, et les membres du gouvernement ne reconnaissent plus d'autre supérieur que le conseil lui-même.

Ainsi constitué, le ministère n'est donc qu'une commission parlementaire qui reflète fidèlement les divisions, les passions et les intrigues de la majorité. Sans doute il n'est pas élu, mais au moins il est confirmé implicitement par la Chambre des députés; il est même entièrement soumis aux volontés de celle-ci et incapable de trouver en dehors d'elle le moindre appui. Quant à son rôle, il est plus général, plus vaste et plus important que celui de toutes les autres commissions : avant de l'exposer en détail dans les chapitres suivants, nous pouvons déjà le résumer en quelques mots.

1. — Le ministère exerce le pouvoir exécutif sous la surveillance étroite et toujours défiante des Chambres et, pouvons-nous ajouter, de chaque groupe et de chaque membre du Parlement. C'est là le champ propre de son activité. Et cependant, dans ce domaine dont on lui confie la direction sous son entière responsabilité,

l'intervention incessante des Chambres, des groupes et des députés entrave sa liberté et réduit son initiative.

2. — Il doit préparer et guider les travaux du pouvoir législatif. Mais il lui manque presque toujours l'autorité indispensable pour remplir efficacement l'obligation qui lui est imposée. Devant le Parlement son action est enrayée et son influence compromise par une commission spéciale qui s'érige trop souvent en pouvoir rival.

3. — Par l'institution du ministère l'entente est, sans aucun doute, établie entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Mais cet accord est obtenu par le moyen d'une subordination complète de l'un à l'autre, au prix de l'absorption du second par le premier. Il n'y a plus de séparation et d'indépendance des pouvoirs; très souvent les Chambres semblent même ne plus voir de distinction entre eux.

## CHAPITRE III

### LES MINISTRES ET LE PRÉSIDENT

L'Assemblée nationale, placée en 1875 entre l'impossibilité de toute restauration monarchique et la volonté d'établir le gouvernement parlementaire, a dû apporter à la forme jusque-là connue de ce régime une modification profonde. Au Souverain héréditaire elle a substitué, comme chef de l'État et dépositaire du pouvoir exécutif, un Président élu à terme. Toutefois cette transformation ne s'est pas opérée sans des hésitations et des résistances suscitées, tantôt par les royalistes de droite, tantôt par les républicains de gauche, qui s'obstinaient les uns et les autres à voir dans le gouvernement parlementaire un régime essentiellement monarchique. Les dispositions finalement adoptées furent le résultat d'un compromis, que surent imposer aux autres groupes quelques hommes qui, tardivement ralliés au principe de la République, avaient cependant conservé toute leur foi dans les institutions parlementaires.

L'œuvre en elle-même ne manquait pas de difficultés et l'Assemblée nationale avait à éviter un double écueil. Laisser à un Président élu une influence trop marquée et des droits trop étendus, c'était l'inviter à en abuser pour établir sa prédominance sur les autres pouvoirs et assurer la permanence de son mandat. D'autre part, lui mesurer trop parcimonieusement ses attributions et multi-

plier les garanties contre l'extension de sa puissance, c'était risquer de l'abaisser au rôle d'un simple fantoche politique. La Constitution de 1848, en faisant reposer les pouvoirs du Président sur l'autorité directe du peuple et en lui imposant la responsabilité générale de la politique du gouvernement, avait compromis l'équilibre des institutions et ouvert la voie au pouvoir personnel. Aussi l'Assemblée de 1871, avertie par cette expérience concluante, substitua à l'élection populaire la nomination par les Chambres réunies. De plus, elle transporta toute la responsabilité sur la tête des ministres, ne faisant d'exception que pour le cas invraisemblable de haute trahison. Mais en agissant ainsi, n'est-elle pas tombée dans l'écueil opposé et, par crainte d'exagérer l'influence du Président, ne l'a-t-elle pas réduite à néant ? « Une « fois le Président élu, la majorité qui l'a choisi est « portée à le considérer comme son mandataire : elle « s'étonne s'il résiste à ses volontés ; elle oublie difficile-« ment que ce sont ses votes, à elle majorité, qui l'ont « porté au pouvoir ; elle cherche à peser sur le chef de « l'État et sur ses ministres. Transformer le pouvoir légis-« latif en corps électoral, c'est lui donner la tentation de « dépasser ses attributions et d'abuser de son autorité[1]. »

1. — P. Laffitte, *Le Suffrage universel et le Régime parlementaire*, p. 167. L'auteur, examinant le problème de la nomination du chef de l'État, aboutit à préconiser l'élection par les conseils généraux. « Ces « assemblées, dit-il, ont bien le caractère populaire qu'on peut « souhaiter, puisqu'elles sont élues par le suffrage universel ; elles « offrent, par leur composition, toutes les garanties de compétence ; « elles sont des corps constitués et peuvent faire un choix libre... « D'un côté, l'exécutif serait assez fort pour défendre son indépen-« dance contre le législatif ; d'un autre côté, on éviterait le danger de « dictature qui est au fond de tout plébiscite. »

Toutefois nous pensons, comme nous espérons le montrer, que si l'autorité présidentielle a été abaissée outre mesure, il faut en chercher la cause, moins dans les dispositions des lois constitutionnelles, que dans la situation politique de la France et dans les fautes commises par les partis comme par les hommes.

Cependant parmi les règles constitutionnelles il en est une qui semble injustifiable et qui a certes contribué à diminuer l'influence légitime du chef de l'État : c'est celle qui fixe la durée des pouvoirs du Président sans aucune corrélation avec le terme du mandat des sénateurs et des députés. Tandis que la Chambre est renouvelée intégralement tous les quatre ans, et que les sénateurs sont élus pour neuf ans, mais renouvelés par tiers tous les trois ans, le Président est nommé pour sept ans, et si, pour quelque raison, il abandonne son poste avant l'expiration de ses fonctions, son successeur est élu, non pour achever le terme commencé, mais pour une nouvelle période de sept années. La Constitution ne cherche donc aucune coïncidence entre la durée du mandat des électeurs et celle des pouvoirs de l'élu. Elle appelle ainsi les Chambres à participer au choix d'un Président qui restera à son poste longtemps après leur dissolution, qui devra gouverner avec des législatures élues postérieurement à sa propre nomination. Mais quelle autorité pourra conserver le chef d'un État démocratique sur les assemblées issues de nouvelles votations populaires ? N'est-il pas évident qu'il n'aura d'autre liberté que celle de se mettre à leur remorque et d'obéir en toutes choses à leur impulsion?

Cette disposition ne s'explique d'ailleurs que par des

considérations historiques, et si elle n'a pas été condamnée de façon plus frappante par l'expérience, c'est précisément aux mêmes circonstances qui ont entravé le développement régulier du gouvernement parlementaire, que ce résultat est dû. Supposez, en effet, les Chambres françaises divisées, comme le Parlement anglais ou comme les Chambres belges, en deux partis compacts, conquérant à tour de rôle la majorité et le pouvoir. Croit-on que le chef ou un membre quelconque d'un de ces partis, élu par la majorité de la Chambre actuelle, pourra et voudra conserver ses fonctions en face d'une autre Chambre, dans laquelle ses adversaires victorieux auront acquis la majorité? Peut-on supposer qu'il prêtera bénévolement les mains à une politique qu'il réprouve ou qu'il entamera la lutte avec le Parlement? Qui ne voit que la démission volontaire sera pour lui la seule solution honorable et sage? Mais l'expérience de la France même montre que le Président est moralement forcé de se retirer, lorsque son parti est réduit au rôle d'opposition dans la Chambre prépondérante.

Nous avons vu déjà que les lois constitutionnelles ont attribué au Président de la République les pouvoirs généralement réservés au Roi dans les monarchies parlementaires, non sans les limiter toutefois dans une certaine mesure. Ainsi en matière législative elles ont substitué au droit de veto le droit de demander simplement une nouvelle délibération; elles ne lui ont pas permis de dissoudre le Sénat et ce n'est qu'avec l'autorisation de ce dernier qu'elles lui ont donné le droit de dissoudre la Chambre des députés. Cependant il est inutile de nous appesantir sur cette diminution des pou-

où il sentait l'inutilité et l'impuissance de ses efforts et de sa bonne volonté.

La présidence était donc dès l'abord un pouvoir vaincu, qui avait montré sa faiblesse et qui avait perdu sa popularité dans le premier combat engagé. Aussi le nouvel élu a-t-il semblé prendre à tâche de faire oublier son existence par son effacement. Il s'est empressé de reconnaître la suprématie du Parlement en se renfermant dans la passivité et l'inaction. Il n'a entamé aucune lutte, ni résisté à aucune faute ; il s'est résigné au rôle d'un automate enregistrant les décisions des Chambres et les actes de ses ministres. « Il a érigé son indifférence en « devoir. Il a établi en principe qu'il était fait pour « signer les résolutions des Chambres, et mis son cou« rage à contempler les maux du pays sans en paraître « ému. Il s'est retiré des affaires publiques dans le pre« mier poste de l'État[1]. »

Nous n'avons plus à revenir ici sur le rôle que joue le Président de la République en cas de crise ministérielle. Nous avons vu qu'à ce moment il jouit d'une certaine liberté, non pas dans la détermination de la politique à suivre, mais seulement dans le choix de la personne du premier ministre. Il peut tenir écartés de cette haute situation les hommes politiques pour lesquels il ressent peu d'estime ou de sympathie, et réserver cette faveur à des amis personnels, ou du moins à ceux dont il apprécie l'habileté et l'expérience.

1. — *La République en 1883*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er février 1883, p. 586.

Vis-à-vis d'un ministère constitué, le Président de la République peut évidemment revendiquer les mêmes droits qu'un Roi constitutionnel. Il a le droit d'être consulté par eux sur toutes les affaires importantes, de les encourager dans la voie qu'ils suivent, comme aussi de leur adresser des avertissements et des observations. Certes le Président est averti et consulté par ses ministres au sujet de toutes les questions qui présentent un intérêt majeur, puisqu'il assiste régulièrement aux séances du conseil des ministres dans lesquelles ces questions sont débattues. Cet usage qui, contrairement à la pratique suivie dans les autres pays, lui réserve la présidence ordinaire des délibérations du cabinet, marque bien la transformation apportée au régime parlementaire par la substitution de la République à la monarchie. Le président est un homme de parti et du même parti que les ministres; il juge les affaires débattues au même point de vue qu'eux. Ceux-ci peuvent donc, quelles que soient son autorité et son influence, s'exprimer devant lui en toute liberté. S'il est puissant et qu'il dirige en réalité le mouvement politique, les discussions de ses ministres serviront à l'éclairer. S'il a perdu toute influence active, les délibérations du cabinet ne seront en rien entravées par sa présence. Dans ce dernier cas, qui actuellement se rapproche sensiblement de la réalité des faits, l'assistance du Président aux séances du conseil n'augmente, ni se sauvegarde son autorité, et ne facilite aucunement son action dans les affaires de l'État[1]. Faible et impuissant

1. — « L'intervention active du Président de la République dans les « discussions du conseil est toujours très délicate, car s'il se laisse

comme il l'est, il aurait peut-être plus de chances de faire prévaloir de temps en temps quelques vues propres, en s'attachant à convaincre dans des entrevues particulières le chef du cabinet. Devant les ministres réunis il n'aura point toute sa liberté pour exposer ses opinions et développer ses arguments ; car ceux qu'il ne pourra convaincre seront toujours prêts à lui reprocher son intervention comme un acte d'autorité personnelle et à le rappeler à l'impartialité passive que l'opinion générale considère aujourd'hui comme la première règle de sa conduite.

Quelle influence pourraient d'ailleurs exercer sur les décisions du cabinet les avis et les avertissements du Président ? D'ordinaire, nous l'avons vu, il n'a pas même l'autorité que confère une haute valeur personnelle hors de toute contestation. Il n'a vraiment d'autre supériorité sur les ministres que l'heureuse chance de son élection, et cela lui vaut sans doute plus d'envie que de respect. Le ministère compte certainement plusieurs membres qui peuvent à très juste titre se vanter d'une habileté plus consommée, d'une expérience mieux établie, d'états de services plus fournis et plus brillants. Peut-être même le premier ministre ou quelque autre pourra considérer le Président comme un de ses disciples, qui la veille encore subissait sa direction, ou tout simplement, comme un compagnon, un ami

« entraîner sur cette pente, en présence d'un cabinet dont il ne goûte « pas le programme, il joue le rôle d'opposition intestine ; et en présence « d'un cabinet selon ses vues, il reste toujours exposé, soit à abuser de « son autorité morale, s'il fait reculer ses contradicteurs, soit à la « compromettre, s'il se voit lui-même forcé de reculer. » Ribert, *Esprit de la Constitution de 1875*, p. 165.

favorisé par les hasards de la vie parlementaire. Ainsi dans son conseil des ministres le Président ne rencontre guère que des hommes qui se croient au moins ses égaux en expérience et en capacité ; il y trouve même plusieurs membres qui ne doutent nullement de leur propre supériorité. Et il faut avouer que, parmi les uns comme parmi les autres, il en est toujours plus d'un qui ne se trompe pas dans ses appréciations.

Le Président, dépourvu de toute autorité sur ses ministres, est aussi impuissant à les soutenir qu'à les entraver dans leur politique. Il ne peut absolument rien pour eux, parce que, malgré son indépendance constitutionnelle, il n'est qu'un simple jouet que la Chambre des députés peut briser à sa guise. Un fait digne de remarque, c'est que de tous les hommes qui se sont succédé à la présidence de la République depuis sa fondation, aucun n'a quitté le pouvoir, soit à l'expiration normale de son mandat, soit par une démission volontaire et spontanée. Tous ont abandonné leur poste avant le terme assigné à leurs fonctions, sous la contrainte du Parlement, l'un d'entre eux même sur la sommation non déguisée des deux Chambres. Leur autorité est si précaire et si insignifiante vis-à-vis des assemblées législatives, qu'aucun n'a même tenté d'user de ce pouvoir, si anodin cependant, de demander aux Chambres une seconde délibération sur un projet de loi voté par elles. S'ils leur ont parfois adressé quelques messages solennels, ce n'étaient, en dehors de ceux qui contenaient leur démission, que de simples actes de courtoisie, évitant avec soin toute appréciation sur les questions politiques. Les Présidents se sont complètement effacés

devant le Parlement, ils n'ont voulu manifester leur opinion personnelle, ni pour susciter, ni pour enrayer son action.

Faut-il conclure de là que le régime parlementaire est incompatible avec le système républicain? Nous ne le pensons pas. Ce n'est pas dans la substitution d'un Président élu à un Souverain héréditaire qu'il faut chercher la véritable cause des échecs qu'a subis la Constitution de 1875. Certes, le Président appelé à remplacer le Roi constitutionnel, sans avoir à sa disposition les moyens d'action de ce dernier, devait éprouver quelque difficulté dans l'établissement d'une nouvelle tradition. Mais le régime parlementaire rencontrait en France des obstacles bien plus sérieux. Il avait pour la première fois à se concilier avec un système de suffrage étendu jusque dans ses dernières limites. Il devait être appliqué par une nation qui n'avait pas dans ses qualités naturelles le calme et la patience, sources de cette tolérance si essentielle au fonctionnement régulier d'un gouvernement libre. Il allait être mis en œuvre par un peuple dont l'éducation politique, entravée par une centralisation exagérée, était encore à faire.

Telles sont les causes lointaines et indirectes qui ont contribué aux tristes résultats du régime parlementaire sous la troisième République. La cause immédiate de cet échec réside dans le morcellement des Chambres en groupes aussi instables que nombreux, dans la formation de petites coteries guidées par des ambitions personnelles ou par des intérêts spéciaux. Et cette anarchie des assemblées représentatives n'est certes point particulière au régime républicain, pas plus que l'existence de

grands partis, maintenus dans l'union et la discipline par la fidélité envers un principe, n'est le privilège des monarchies.

Remarquons, d'ailleurs, que presque tous les dangers, les inconvénients et les abus de l'époque actuelle ne sont point nouveaux, mais qu'ils se sont déjà produits sous la monarchie de Juillet. Si on les sent plus vivement aujourd'hui, c'est que les masses populaires, dont les sensations sont plus simples et par conséquent plus fortes, dont les mouvements sont plus brusques et plus exagérés, prennent un intérêt bien plus vif aux affaires du gouvernement. C'est que l'irruption du suffrage universel dans les luttes électorales, en accentuant la division et le morcellement des partis politiques, a élevé encore et fortifié l'obstacle qui toujours et partout a entravé le développement régulier du régime parlementaire.

Enfin nous rappellerons que les circonstances ont été particulièrement difficiles pour les hommes investis de la Présidence de la République et qu'elles ont contribué largement à les maintenir dans un rôle passif et impuissant.

Est-il absolument interdit d'espérer voir un jour la tradition d'inactivité et d'abstention subir des tempéraments? Certes, il faudra au Président qui voudra rentrer dans son rôle vraiment constitutionnel, beaucoup de tact, de prudence et d'habileté, afin de reconquérir peu à peu et sans éclat le terrain perdu. Mais les occasions d'intervenir ne lui manqueront pas. Même en face d'une Chambre divisée et d'un cabinet de coalition factice, il reste au chef du pouvoir exécutif une mission

bienfaisante à remplir. S'il lui est difficile de se poser en protecteur des droits de la minorité et en conciliateur entre les partis, il peut du moins chercher à tempérer dans une certaine mesure la politique de ses ministres, comme ceux-ci travaillent à modérer les exigences de la majorité. Il peut aussi aider le cabinet à maintenir l'union entre les groupes de ses partisans. Et s'il doit renoncer à commander ou à entraver l'activité des ministres, rien ne l'empêche d'agir parfois utilement pour encourager ou même pour susciter leurs efforts. Dans les questions d'intérêt national, devant lesquelles s'évanouissent les dissensions et les préventions des partis, il semble enfin qu'il exercerait aisément son influence pour maintenir les traditions de la politique française et offrir à l'étranger la garantie d'une stabilité au moins relative.

## CHAPITRE IV

### LES MINISTRES ET LES CHAMBRES

I. — **Organisation et Pouvoirs des Chambres.** — La Chambre des députés comprend aujourd'hui 584 membres élus par le suffrage universel de tous les citoyens majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques. La question du mode de scrutin a été vivement discutée en France et elle a reçu des solutions opposées suivant les calculs ou les intérêts de la majorité parlementaire. L'Assemblée nationale avait d'abord établi le scrutin uninominal. Gambetta se fit plus tard l'apôtre du scrutin de liste dont il attendait la consolidation de son parti et de son autorité personnelle; mais la majorité, dont il se croyait le maître, eut peur d'anéantir son indépendance et préféra renverser son chef plutôt que de lui accorder cette réforme. Plus tard la même majorité assurée de n'avoir plus à craindre la prépondérance d'un *leader,* vota le scrutin de liste par département dans l'espoir d'anéantir ses adversaires. La Chambre de 1885 fut élue d'après ce mode de suffrage. Mais devant la fortune politique, aussi imprévue qu'inexplicable d'un homme nouveau, le Parlement s'empressa de revenir au scrutin uninominal.

La Chambre des députés est élue pour quatre ans ; elle est renouvelée intégralement. Elle ne peut être dis-

[illegible]

[illegible] ... les vacances se [illegible] remplacés [illegible] successivement [illegible] lesquels ils ont [illegible]. D'autre part, le nombre des délégués municipaux appelés à faire partie du collège [illegible] augmenté, une certaine proportionnalité a été établie entre la population de chaque commune et le nombre de ses délégués. Cette répartition s'est faite entièrement au profit des communes de grande et surtout de moyenne importance.

(1) [illegible]

Les sénateurs sont élus pour neuf ans et renouvelés par tiers tous les trois ans. Le Sénat ne peut être dissous par aucune autorité : il est l'élément stable et permanent dans la République.

Tandis que des règles d'incompatibilité assez sévères excluaient de la Chambre des députés tous les militaires et les marins en activité de service, et en général tous les citoyens occupant des fonctions publiques rétribuées par l'État, la loi s'était d'abord montrée plus large pour le Sénat. Mais une loi du 26 décembre 1887 a étendu aux sénateurs les dispositions applicables aux députés.

Les pouvoirs communs aux deux Chambres françaises peuvent se résumer en cinq catégories : pouvoirs législatifs; pouvoirs financiers; pouvoirs d'intervention directe par voie d'autorisation préalable, soit dans la politique extérieure, soit dans l'administration intérieure; pouvoirs de contrôle sur le gouvernement et l'administration du pays.

1. — Les Chambres possèdent la plénitude du pouvoir législatif; le gouvernement qui partage avec elles le droit d'initiative et le droit d'amendement a été dépouillé du droit de sanction. Les lois adoptées par la Chambre des députés et par le Sénat doivent être promulguées par le Président de la République ; celui-ci ne peut que demander au Parlement une seconde délibération.

Mais quelle est l'étendue de ce pouvoir législatif proprement dit, ou, en d'autres mots, que doit-on entendre par une loi ? Ce terme n'est guère usité que dans son sens formel, pour désigner tout acte émanant du pouvoir législatif, quelle que soit sa nature. Les jurisconsultes

ne se sont pas attachés à en préciser le sens réel, à poser le principe qui trace nettement la limite entre les actes qui, par leur essence même et en dehors de toute prescription positive, rentrent dans les attributions du pouvoir législatif et ceux qui sont du domaine naturel du pouvoir exécutif. On s'en rapporte en quelque sorte à la tradition. La délimitation entre le domaine législatif et la compétence exécutive reste donc peu précise, tortueuse et variable. On ne peut ainsi que poser quelques principes dont le premier n'est lui-même qu'une règle empirique : une loi ne peut être modifiée ou abrogée que par une autre loi.

En dehors de là, on peut affirmer qu'il appartient essentiellement et exclusivement au pouvoir législatif de statuer sur l'état des personnes, sur les droits civils et politiques des citoyens, sur l'exercice du droit de propriété, sur les effets civils des conventions, sur l'organisation des juridictions civiles et criminelles. Quant à l'organisation administrative, on ne peut dire d'une façon générale qu'elle appartient ou qu'elle échappe à la compétence du Parlement. Certaines institutions sont minutieusement réglementées par la loi ; d'autres n'ont été l'objet que de quelques dispositions générales de la part du législateur; d'autres enfin ont été laissées entièrement à la réglementation du gouvernement. Mais, par contre, tout ce qui touche à l'organisation de l'armée rentre actuellement dans les attributions du pouvoir législatif. Il faut une loi pour modifier l'organisation de l'état-major, les effectifs ou la composition des corps d'armée, pour régler l'organisation militaire, pour créer des corps spéciaux, pour ordonner la création de

nouvelles places fortes ou opérer un nouveau classement des places de guerre. En réalité, cependant, parmi ces mesures il en est plus d'une qui en elle-même constituerait un acte d'administration plutôt qu'un acte de législation.

Les lois françaises se distinguent par la clarté et par la concision de leurs textes. Ces qualités tiennent en partie à la netteté et à la précision de la langue. En outre le législateur s'attache généralement à mettre en lumière et à poser dans la loi les principes; il ne s'embarrasse pas autant que les parlements anglais et américains, par exemple, dans les multiples questions d'application. Mais il semble que les Assemblées montrent aujourd'hui une tendance fâcheuse à s'immiscer dans une foule de détails qu'il vaudrait mieux laisser à la prévoyance du pouvoir exécutif.

2. — Les pouvoirs du Parlement en matière de finances sont analogues à ceux réservés aux Chambres dans les autres pays constitutionnels. Ils comprennent le vote annuel du budget des recettes et des dépenses, de tous les crédits supplémentaires et extraordinaires et de l'impôt direct ; l'adoption de toute mesure établissant, modifiant ou supprimant un impôt quelconque; l'autorisation pour l'aliénation des immeubles domaniaux dont la valeur est supérieure à un million, pour la création de rentes, l'émission d'emprunts et l'établissement de toutes obligations à charge de l'État; l'approbation des comptes des exercices clôturés. Enfin nous verrons plus loin que le pouvoir législatif intervient aussi parfois dans la gestion financière des communes et des départements.

3. — En ce qui concerne la direction de la politique extérieure, les Chambres françaises possèdent des droits d'intervention directe et préalable plus étendus que ceux de la plupart des Parlements. Seules elles peuvent disposer du territoire national : « Nulle cession, « nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut « avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » De plus, « les « traités de paix, de commerce, les traités qui engagent « les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état « des personnes et au droit de propriété des Français à « l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés « par les deux Chambres. » Comme les traités doivent être acceptés ou rejetés en bloc, et qu'il ne peut être apporté le moindre amendement direct à leur texte, les délibérations sur les projets de loi qui les approuvent sont soumises à quelques règles spéciales. Ainsi le vote porte uniquement sur l'ensemble du traité lui-même et non sur chaque article. Cependant les règlements des Chambres ont prévu le cas où une clause spéciale d'un traité soulèverait à elle seule l'opposition des Assemblées : le Parlement peut déclarer qu'il surseoit à donner l'autorisation demandée et qu'il appelle de nouveau l'attention du gouvernement sur telle ou telle disposition qu'il mentionne.

Enfin le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des Chambres. Comme la loi n'a pas déterminé dans quelle forme devait se manifester cet assentiment, il n'est nullement indispensable que l'autorisation de déclarer la guerre soit donnée sous forme de loi. Un simple ordre du jour voté par les deux Chambres serait certes suffisant, et il n'est

même pas nécessaire que le Sénat et la Chambre emploient une formule identique pour exprimer leur approbation[1].

4. — Il est un certain nombre de dispositions relatives à l'administration intérieure du pays qui ne peuvent être portées que sous forme de lois. Citons parmi les actes les plus importants de cette nature, la proclamation de l'état de siège, les mesures relatives à l'exécution de grands travaux publics et à la déclaration d'utilité publique, certains actes de tutelle administrative, tels que l'autorisation des emprunts des départements, des communes et des établissements de bienfaisance s'élevant à une somme déterminée, la fixation du maximum des contributions départementales et municipales, etc.

5. — Quant aux moyens de contrôle sur les actes du gouvernement, les Chambres françaises les possèdent dans toute leur étendue, et elles ont pu en user et même en abuser avec la plus grande liberté : droit de recevoir des pétitions et de les renvoyer aux ministres ; droit d'adresser aux membres du gouvernement des questions et des interpellations, de solliciter la communication des documents qui peuvent les intéresser ; droit d'enquête, et finalement droit, pour l'une d'accuser, pour l'autre de juger les ministres, sans compter le pouvoir bien autrement efficace de les renverser par un simple vote de blâme ou de défiance.

Les deux Chambres ont, en principe, les mêmes pouvoirs ; la Constitution ne fait aucune distinction entre

1. — A. Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, dans le Marquardsen's *Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, p. 47.

elles. Mais le Sénat possède certains droits spéciaux : nous avons déjà vu qu'il est appelé à donner son autorisation au Président de la République pour la dissolution de la Chambre des députés. En outre, il peut être constitué en haute cour de justice pour juger, soit le chef de l'État ou les ministres mis en accusation par la Chambre, soit même toute autre personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'État. En dehors de son rôle d'accusatrice vis-à-vis du Sénat érigé en juge, la Chambre n'a reçu de la Constitution qu'un seul privilège : les lois de finances doivent lui être présentées et votées par elle en premier lieu. De ce simple droit de priorité, la Chambre a voulu déduire une prépondérance qui eût anéanti les pouvoirs financiers de l'autre assemblée. Nous n'avons pas à envisager ici les arguments de la controverse. Constatons seulement que le Sénat n'a pas su défendre assez vigoureusement sa cause, et qu'il a obéi à des considérations d'opportunité pour abandonner la défense de ses droits.

L'identité d'attributions n'a pu, en effet, pas plus en France qu'ailleurs, assurer aux deux assemblées parlementaires l'égalité de puissance. Il serait téméraire, d'ailleurs, de prétendre que les législateurs constituants ont voulu donner à la Chambre et au Sénat une même mission et une influence semblable. L'ensemble des dispositions constitutionnelles montre bien qu'ils ont entendu faire de l'une le moteur prépondérant dans la politique, et donner à l'autre la mission de modérer et de régulariser les mouvements de la première[1]. Mais la

1. — « La direction politique ne peut être revendiquée par le Sénat.

pratique n'a pas répondu aux espérances et aux prévisions de l'Assemblée nationale et le fonctionnement régulier des institutions s'est trouvé faussé. La Chambre des députés a voulu transformer en omnipotence sa prépondérance légitime, sans se laisser sérieusement entraver par le frein impuissant qu'on lui avait imposé ; et le Sénat n'a offert souvent à ses empiètements qu'une résistance absolument insuffisante [1].

La Constitution, en créant la seconde Chambre, n'avait pu l'asseoir sur une base solide ni lui assurer un point d'appui stable et inébranlable. La combinaison qui devait présider à l'élection du Sénat et qui eût pu lui procurer la force et la vitalité dans un pays ayant des traditions d'autonomie locale largement développée, n'apparaissait plus, en France, que comme un expédient factice. Dès le début, d'ailleurs, le Sénat, qui s'était posé en défenseur du Président, entama contre la Chambre des députés une lutte qui lui fut fatale. L'impopularité qui s'attache aux vaincus lui fit perdre sa confiance en lui-même, et les menaces du parti victorieux ébranlèrent ce qui pouvait lui rester de fermeté. Il devint le gardien le plus vigilant de son abdication;

« Peu importe son origine : qu'il soit nommé directement par le « suffrage universel ou par un suffrage à plusieurs degrés, la direction « politique lui échappe par le double motif que, d'une part, il ne peut « en aucun cas être frappé de dissolution, de manière que s'il avait « ce droit de direction politique, il serait en réalité le maître unique et « sans recours possible du gouvernement tout entier, et que, d'autre « part, la Constitution, en cas de conflit entre la Chambre et le Président « de la République, l'autorise à dire s'il y a lieu de vider ce conflit par « un appel au souverain. » Béquet, *Répertoire de droit administratif*, vol. IV, v° *Chambres législatives*, n° 482.

1. — Sur le rôle que joue le Sénat français, voir le travail tout récent de M. Pyfferoen, *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas*, pp. 1-70.

pour éviter les attaques et sauver au moins son existence, il s'abstint d'exercer ses droits. La soumission aux volontés de la Chambre devint à un moment donné une sorte de dogme pour la majorité sénatoriale, comme elle l'était déjà pour le Président de la République.

Ce n'est pas à dire toutefois que le Sénat ait abandonné sa mission au même point que le Chef de l'État. S'il a semblé trop souvent oublieux ou incapable de modérer et d'arrêter les mouvements trop brusques ou trop accélérés, imprimés à la politique par la Chambre des députés, il a toujours rempli assez bien son rôle de reviseur et de correcteur des travaux législatifs. C'est qu'en effet, ainsi que le faisait remarquer un écrivain politique en 1883, « la plus grande diversité entre les deux assem-
« blées tient à la valeur du personnel, et si toutes deux
« représentent le même territoire, elles ne semblent
« pas sorties de la même société. Au Sénat il n'y a guère
« d'hommes qui n'aient vieilli au service de l'État. La
« plupart de ceux qui ont dirigé sa politique, les plus
« éminents de ceux qui l'ont représentée au dehors, les
« chefs des grands services publics y siègent et réunis-
« sent l'expérience de plusieurs gouvernements. Les
« plus dépourvus de titres ont traversé plusieurs as-
« semblées sans se perdre, ce qui prouve de la saga-
« cité et de la mesure ; car, à la longue, toute exagé-
« ration devient impopulaire. Les plus étrangers à la
« politique sont les plus illustres ; le Sénat lui-même les
« prend à la science, aux lettres, à l'armée, et se cou
« ronne de rayons empruntés à toutes nos gloires [1] ».

1. — *La République en 1883*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er février 1883, p. 587.

Certes le tableau ne serait plus tout à fait exact aujourd'hui ; la suppression des sénateurs inamovibles a fermé à peu près complètement l'entrée de la Chambre haute aux nouvelles illustrations nationales. Le corps électoral, renforcé par l'augmentation du nombre des délégués municipaux, s'est peut-être aussi montré un peu moins soucieux qu'auparavant de la valeur personnelle des candidats sur lesquels il portait ses choix. Mais du moins il a généralement donné ses suffrages à des hommes initiés aux travaux parlementaires par un séjour plus ou moins prolongé dans l'autre Chambre. Souvent les députés qui ont acquis une position remarquée cherchent l'occasion de changer un mandat assez bref et toujours précaire contre un autre plus long et mieux assuré. Le Sénat attire ainsi les éléments les plus expérimentés et, peut-on ajouter, les plus assagis de la Chambre populaire. Il semble même que ces nouveaux éléments lui ont donné un peu [plus d'énergie et d'initiative. Sentant son existence moins menacée, délivrée de la crainte de paraître par ses résistances se faire le complice de l'opposition anticonstitutionnelle, la haute assemblée sait aujourd'hui défendre et faire prévaloir fréquemment ses volontés dans les délibérations législatives.

Le Parlement se réunit de plein droit chaque année en session ordinaire le second mardi de janvier. Le Président de la République peut aussi le convoquer en session extraordinaire ; il y est même obligé, si la demande en est faite par la majorité des membres composant chaque Chambre. Il peut ajourner les assemblées, mais l'ajournement ne peut excéder le terme

d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session. C'est également à lui qu'il appartient de prononcer la clôture des sessions ; seulement il doit laisser les Chambres réunies au moins cinq mois chaque année. En fait, la session ordinaire dure généralement jusqu'en juillet, avec une interruption de quelques semaines en mars ou avril, et le Parlement s'assemble tous les ans, en session extraordinaire, d'octobre aux derniers jours de décembre.

Les Chambres sont divisées en bureaux, — neuf au Sénat, onze à la Chambre des députés, — qui se renouvellent chaque mois par la voie du sort. Les bureaux ont une double mission : la discussion des propositions et des projets qui leur sont renvoyés et l'élection des diverses commissions prévues par les règlements.

Les commissions sont réglementées à la Chambre et au Sénat par des dispositions analogues, souvent même identiques ; la principale différence consiste dans le nombre plus restreint des membres des commissions sénatoriales. Aussi nous bornerons-nous à exposer l'organisation des commissions de la Chambre.

Le règlement de la Chambre des députés prévoit trois sortes de commissions : les commissions annuelles, les commissions mensuelles et les commissions spéciales.

Au commencement de chaque session ordinaire, les bureaux nomment pour l'année entière une commission de onze membres chargée de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses de la Chambre. On peut aussi considérer la commission du budget, composée de trente-trois membres, comme étant, en fait, une commission

annuelle. En effet, elle n'est pas seulement chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses, mais elle reçoit encore tous les projets et toutes les propositions qui, dans le courant de l'année, comportent une ouverture spéciale de crédits, ou peuvent engager ou intéresser les finances de l'État.

A chaque renouvellement des bureaux, il est nommé quatre commissions mensuelles :

1. — La commission d'initiative qui examine les propositions émanées de l'initiative parlementaire et donne son avis sur leur prise en considération.

2. — La commission d'intérêt local à laquelle sont renvoyés tous les projets relatifs aux intérêts des communes et des départements.

3. — La commission des pétitions.

4. — La commission des congés.

Les commissions spéciales sont celles qui sont instituées pour l'examen d'un projet ou d'une proposition en particulier. Elles se composent ordinairement de onze membres, — neuf au Sénat, — élus séparément par les bureaux. Si l'affaire qui leur est soumise présente une importance ou des difficultés extraordinaires, la Chambre peut décider de porter le nombre des commissaires à vingt-deux ou à trente-trois ; la dernière commission des douanes compta même cinquante-cinq membres. La Chambre, — mais non pas le Sénat — peut aussi ordonner que l'élection des commissaires aura lieu, non point par scrutins séparés dans les bureaux, mais au scrutin de liste en séance publique.

Les commissions spéciales, comme leur nom l'indique, n'ont qu'une mission particulière et temporaire.

Elles sont chargées de l'étude et de la préparation d'un projet déterminé, et elles cessent d'exister dès qu'une solution définitive est intervenue dans la question qui leur était soumise. Cependant le règlement permet de renvoyer directement un projet ou une proposition à une commission déjà instituée et saisie d'un projet connexe. La Chambre a profité de cette disposition pour établir d'une façon indirecte de véritables commissions générales et permanentes, en leur renvoyant tous les projets quelconques rentrant dans une catégorie déterminée. Ainsi nous voyons actuellement une commission de l'armée, une commission de la marine, une commission du travail, une commission des chemins de fer, etc., composées chacune de trente-trois membres et auxquelles la Chambre soumet tous les projets, — et ils sont nombreux, — qui concernent, soit l'armée, soit la marine, etc. Ces commissions sont rendues maîtresses de tous les progrès législatifs dans le cercle de leur compétence [1].

II. — **Les Partis politiques** [2]. — Au cours de cette étude nous avons déjà eu l'occasion de remarquer bien souvent que le régime parlementaire exige comme l'une des conditions les plus indispensables de sa marche régulière la division de la nation et des Chambres en deux partis fortement constitués, profondément séparés

1. — Au 27 avril 1891, la commission de l'armée avait déjà reçu vingt-sept projets et propositions, la commission du travail vingt-quatre, la commission des chemins de fer vingt-quatre, la commission de la marine douze.

2. — P. Laffitte, *Le Suffrage universel et le Régime parlementaire*, 2e édition, pp. 28-44.

par l'attachement à des principes opposés, mais également unis et disciplinés. Dans le Parlement français, au contraire, la majorité et l'opposition ont beau s'épuiser en luttes acharnées ; elles n'arrivent à produire entre elles qu'une séparation factice, portant sur une base étrangère à la politique gouvernementale, faite surtout de préjugés, de susceptibilités et de souvenirs. Chacune d'elles ne parvient à maintenir qu'une union de surface entre ses adhérents, et ceux-ci, n'ayant entre eux aucune communauté de principes, n'acceptent le sacrifice d'aucune de leurs opinions, ni d'aucun de leurs intérêts personnels.

Depuis l'Assemblée nationale réunie à Bordeaux en 1871, on a toujours distingué dans les Chambres une Droite conservatrice, embrassant tous ceux qui étaient restés fidèles à l'idée monarchique, et une Gauche républicaine réunissant tous les défenseurs de la République. Au lieu de se diviser sur la direction politique à imprimer au gouvernement, les partis se sont séparés sur la forme même du gouvernement. De là une première difficulté pour le fonctionnement du régime parlementaire : la présence d'une opposition irréconciliable, toujours prête à voter contre le ministère et à le renverser. D'un autre côté, cette même question constitutionnelle, qui servait ainsi de base à la formation des partis, a dispersé en sens divers des hommes qu'aurait dû rassembler un accord presque complet sur les affaires de politique courante; elle a confondu dans un groupe nécessairement informe les esprits aux opinions et aux tendances les plus divergentes. Elle a multiplié les malentendus et les ressentiments, suscité ou

accentué l'opposition des uns contre le gouvernement, elle a fait taire les antipathies naturelles des autres. En provoquant dans tous les partis la désunion et l'incohérence, elle a compromis et ébranlé le régime parlementaire.

Une opposition anticonstitutionnelle, souvent assez forte, naturellement portée par ses principes comme par ses intérêts à combattre tout gouvernement, quel qu'il soit; une majorité, unie seulement pour la défense de la forme républicaine, mais formée des éléments les plus divers, partagée en groupes variables aux nuances indéfinies et changeantes, incapable, par conséquent, d'assurer à un cabinet un appui constant et ferme : tel est le tableau que présente le Parlement français.

La Droite conservatrice ne forme pas un véritable parti politique. Elle est une simple coalition de groupes plus ou moins importants qu'unissait autrefois la seule communauté de leur opposition à la République et qui ne sont même plus retenus aujourd'hui par ce lien fragile. Quelques-uns de ses membres, de jour en jour moins nombreux, restent fidèlement attachés à l'une ou à l'autre des dynasties qui ont régné en France. D'autres sont prêts à se rallier à tout régime monarchique qui les débarrassera du gouvernement républicain. D'autres enfin, et le nombre s'en accroît chaque jour, sont disposés à se grouper en fraction constitutionnelle et à reconnaître la forme établie de gouvernement, pour se consacrer à la défense des intérêts conservateurs. Mais ils se divisent déjà, séparés par des nuances et surtout par des questions de personnes; chacun prétend distinguer son adhésion à la

Constitution par des réserves qui tantôt en accentuent, tantôt en atténuent la portée. Toutes ces fractions qui composent la Droite ne sont donc plus unies que par des traditions, par un vague programme de défense conservatrice et par l'hostilité que manifeste envers elles la majorité républicaine. Il n'y a entre elles, et entre les adhérents de chacune d'elles, aucune communauté de vues sur les questions politiques, administratives ou sociales; leurs votes se partagent dans presque tous les scrutins, et l'accord ne devient unanime que dans les cas où il s'agit de se prononcer contre le gouvernement.

De son côté, la Gauche républicaine n'est qu'un groupement sans organisation et sans discipline de tous les partisans de la République. En dehors de l'union sur la forme du gouvernement, il n'y a aucune entente entre ses membres. Elle présente toutes les nuances et toutes les variétés de l'opinion libérale et des tendances progressistes, depuis les plus timides jusqu'aux plus extrêmes, sans qu'à aucun point de ce panorama politique on puisse discerner une ligne de démarcation précise qui les distingue les unes des autres. A l'une des extrémités, les députés du Centre gauche ne sont guère séparés des membres les plus modérés de la Droite, que par des préjugés et des divisions purement historiques; si les votes des uns et des autres ne se rencontrent pas plus souvent, c'est moins à une divergence réelle d'opinions sur la direction politique à suivre qu'aux ressentiments des uns et à une certaine crainte des autres qu'il faut l'attribuer. L'opportunisme, composé à son tour d'éléments mêlés,

touche d'un côté au Centre gauche et se soude de l'autre au radicalisme. Dans la Gauche radicale enfin, les nuances se multiplient et l'on voit des radicaux de gouvernement, des radicaux sans épithète, des radicaux socialistes et des socialistes, sans qu'il y ait toujours entre les uns et les autres une vraie différence de principes. D'ailleurs, toutes ces variétés de la majorité républicaine changent parfois de nom et souvent de programme. Leur personnel n'est pas nécessairement fixe : certains députés passent facilement d'un groupe à l'autre; des hommes politiques croient habile et prudent de ne se lier à aucune fraction et de se maintenir vis-à-vis de toutes dans un équilibre de sympathie et de réserve.

Mais la situation se complique encore : il n'y a pas que des tendances ou des principes politiques qui divisent les représentants de la Gauche. La crainte du triomphe possible de l'opposition est pour les majorités parlementaires le meilleur garant de la sagesse et de la discipline. La majorité du Parlement français, qui se croit assurée de la conservation du pouvoir, s'est affranchie de tout lien. Les députés qui ne sont plus guidés par l'intérêt supérieur et le principe du parti n'entendent nullement se soumettre en toutes choses au programme d'une fraction. Ils sont dès lors portés à ne plus se laisser diriger que par leurs avantages particuliers; les ambitions, les intrigues, les jalousies personnelles opèrent ainsi dans la majorité des divisions plus profondes et plus tenaces que toutes celles produites par des divergences de principes ou de tendances. Non seulement elles contribuent à briser l'union du parti, mais elles

développent dans tous les groupes la confusion, l'incohérence et l'anarchie. « La politique des idées fait « place à la politique des intérêts. On a du bien public « une conception de plus en plus étroite. L'intérêt gé- « néral, c'est d'abord l'intérêt de la majorité, puis l'in- « térêt d'une majorité dans la majorité. On s'habitue à « traiter les grandes questions par le petit côté. Le dé- « puté était le représentant du peuple, il n'est plus que « le mandataire d'un groupe d'électeurs. C'est un pro- « cureur qui défend de son mieux les affaires qu'on lui « a confiées... Quand ce n'est pas l'intérêt qui parle, « c'est la passion [1] ».

Jusqu'en ces dernières années, les députés et les sénateurs de la majorité comme de l'opposition s'étaient constitués, d'après la nuance de leurs opinions, en groupes fermés et organisés. Ainsi du côté de la minorité on a vu, à diverses époques, la Droite monarchiste, le groupe de l'Appel au peuple, l'Union libérale des Droites, récemment la Droite constitutionnelle; du côté de la majorité on a distingué le Centre gauche, la Gauche républicaine, l'Union républicaine, la Gauche radicale, l'Extrême-Gauche. Chacune de ces fractions élisait un bureau avec président, vice-présidents et secrétaires renouvelés périodiquement, et tenait des réunions pour discuter les questions politiques à l'ordre du jour. Mais peu à peu, tout au moins dans la majorité républicaine de la Chambre, on contesta l'utilité de ces groupements, on voulut même les rendre responsables de tous les abus résultant de la déviation du régime

1. — P. Laffitte, *op. cit.*, pp. 21-22.

parlementaire. Dans la Chambre élue en 1885 un grand nombre de députés républicains de toutes nuances négligèrent ou refusèrent de se laisser inscrire parmi les adhérents d'un groupe quelconque. Après les élections de 1889 tous les députés de la majorité semblèrent d'accord pour imiter la conduite des « indépendants » de l'assemblée précédente et aucun des anciens groupes républicains ne fut reconstitué. Mais tout récemment on a vu se produire certaines tentatives pour les ressusciter.

Quoiqu'on ait beaucoup discuté sur les avantages et sur les dangers de ces groupes, il nous semble que, tels qu'ils se sont manifestés dans les Chambres françaises, ils ne méritent, ni les reproches, ni surtout les éloges qu'on leur a décernés. Leur existence nous paraît assez indifférente au point de vue du fonctionnement du régime parlementaire. Certes, lorsque la formation d'une majorité solide et compacte est devenue impossible, la création de groupes organisés peut produire d'excellents résultats. Mais c'est à la condition que cette organisation soit sérieuse, qu'elle produise dans chaque fraction une étroite union, qu'elle impose partout une forte discipline, qu'elle oblige, par exemple, comme cela se pratique au *Reichsrath* autrichien, tous les membres à se rallier sous peine d'exclusion aux décisions adoptées par la majorité, et à donner dans toutes les questions politiques un vote unanime. Par ce moyen on met fin aux équivoques et aux incohérences des délibérations ; les responsabilités des résolutions prises peuvent se fixer, la situation parlementaire devient dès lors plus nette, les intrigues peuvent plus difficilement aboutir,

les ambitions et les calculs personnels sont entravés, et la stabilité du gouvernement ne s'en trouve que mieux assurée.

Mais que représentait au fond toute cette organisation formelle des groupes français ? Derrière ces bureaux de parade et ces étiquettes où le mot d'*Union* si souvent prodigué semblait une dérision, on ne trouvait souvent qu'une entente factice sur quelques principes vagues. Chacune de ces fractions n'était elle-même qu'une coalition basée sur les intérêts tout autant que sur les opinions, et toujours compromise par la rivalité des ambitions, des rancunes et des ressentiments personnels. Sur toutes les grandes questions discutées par le Parlement, tous les groupes se divisaient et il était plus que rare de voir l'un ou l'autre d'entre eux recueillir le vote unanime de tous ses adhérents. Dans ces conditions il est assez difficile de dire quels avantages peut produire une telle organisation. Il est même permis d'affirmer qu'elle contribue dans certains cas à aggraver le gâchis et l'anarchie, en donnant aux décisions de ces groupes une importance qu'elles n'ont pas, et en fournissant à ceux qui parviennent à les présider l'occasion de revendiquer une autorité qui leur manque.

Ce n'est pas, d'ailleurs, par des moyens factices, ni par des combinaisons plus ou moins ingénieuses, qu'on peut espérer mettre fin à l'état actuel des choses. Il n'y a de remède au mal que dans la reconstitution des partis sur une nouvelle base, dans la disparition de l'opposition anticonstitutionnelle, et dans la formation au sein de la République d'un véritable parti conservateur.

La question de la forme du gouvernement une fois écartée, les divers éléments politiques pourraient se grouper suivant leurs tendances naturelles en deux fractions opposées, dont chacune serait assez forte pour conquérir le pouvoir et obligerait ainsi l'adversaire à maintenir dans ses rangs l'union et la discipline.

Mais n'est-ce point un rêve que d'espérer une telle transformation ? Certes, les tentatives qui ont été faites jusqu'à présent pour l'opérer ont eu surtout pour résultat d'en montrer les difficultés. Ceux qui ont voulu travailler au ralliement des masses conservatrices à la République se sont heurtés, à droite comme à gauche, au mauvais vouloir des états-majors politiques, dont ils froissaient à la fois les préjugés et les intérêts. Les monarchistes de droite, embarrassés dans leurs préventions, ou trop compromis pour conserver leur rang dans un parti constitutionnel, et les républicains de gauche, ancrés dans leurs rancunes et voulant conserver le monopole d'une étiquette populaire, ont multiplié leurs efforts pour perpétuer l'équivoque et confondre le principe de la République avec la politique de la majorité actuelle. Rien n'a été épargné pour décourager l'initiative de Léon XIII et entraver son action conciliatrice. Les uns, par des interprétations ingénieuses, méconnaissaient le sens et les conclusions les plus claires de ses actes; les autres les accueillaient avec un redoublement de menaces et de violences. Vaines tentatives! Sous l'impulsion du Chef de l'Église, le mouvement qui tend à séparer les intérêts conservateurs et religieux de la cause antirépublicaine se poursuit avec un calme et une décision qui permettent de présager

son succès. Mais cette transformation ne s'opérera pas en un jour : les hommes actuels sont trop enchaînés par les ressentiments et les souvenirs des anciennes luttes pour la mener à bonne fin. Ce sera l'œuvre d'une nouvelle génération qui arrivera à la vie publique, libre de tous regrets comme de tous préjugés. « Les « partis politiques, disait Hello, ne sont pas de ces choses « qui se commandent à volonté ; on ne les décrète « pas ; ils naissent d'eux-mêmes, et ils naissent des « mœurs plutôt que des lois. Ils sont rebelles à la main « de l'homme, dès qu'elle se fait sentir ; enfants de « l'opinion, ils en ont l'allure indépendante ; et quand « ils se sont formés, avec toutes leurs conditions cons- « titutives, ils sont le symptôme le plus sûr de la li- « berté constitutionnelle dans sa maturité [1]. »

III. — **Les Ministres et les Chambres.** — « Les minis- « tres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent « être entendus quand ils le demandent [2]. » Cette disposition constitutionnelle a été interprétée dans un sens large : ainsi les ministres peuvent assister à toutes les réunions de la Chambre dont ils ne font point partie, même aux comités secrets ; mais ils n'ont pas le droit de paraître aux séances des commissions, s'ils n'y sont spécialement appelés. Ils peuvent demander et obtenir la parole en tout temps, même, par exemple, après la clôture de la discussion, et sans jamais être soumis au tour d'inscription ; seulement, dans les délibérations

1. — Hello, *Le Régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel.* — 2e édition, vol. II, p. 354.
2. — Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 6.

sur les projets de loi, un député peut toujours prendre la parole après un orateur du gouvernement.

Les ministres peuvent se faire représenter devant le Parlement par leurs sous-secrétaires d'État auxquels on a reconnu les mêmes privilèges qu'à leurs chefs, malgré le silence des dispositions constitutionnelles et des règlements. Ils peuvent aussi « se faire assister par des « commissaires désignés, pour la discussion d'un projet « de loi déterminé, par décret du Président de la République [1] ». Ces commissaires du gouvernement sont dispensés de l'ordre d'inscription et peuvent, comme les ministres et les rapporteurs des commissions, demander à tout moment la parole. Ils sont choisis ordinairement, soit parmi les conseillers d'État, soit parmi les directeurs des administrations intéressées dans la discussion. Quoique le texte constitutionnel ne prévoie leur présence qu'aux délibérations sur des projets de loi, on admet que le gouvernement peut encore se faire assister par des commissaires dans les débats sur des interpellations. Les ministres recourent surtout à ces aides utiles pour la discussion du budget ; chaque année ils font déléguer auprès des Chambres les chefs de leurs principaux services ; ils ne manquent jamais, tout au moins, de faire nommer commissaires du gouvernement les directeurs des administrations dont les crédits semblent devoir donner lieu à une discussion sérieuse [2].

Une place spéciale est réservée aux ministres dans les

1. — Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 6.

2. — A l'occasion de la discussion du budget, le Président de la République nomme chaque année trente à quarante commissaires du gouvernement.

deux Assemblées ; à la Chambre et au Sénat, ils occupent les premiers bancs au centre de l'hémicycle en face de la tribune. On considère que le gouvernement doit être représenté au moins par quelques-uns de ses membres dans toutes les discussions ; aussi lorsque survient une crise ministérielle, le Parlement s'ajourne d'ordinaire jusqu'à une date où il suppose que le cabinet pourra être reconstitué.

Les ministres parlementaires se trouvent devant les assemblées législatives dans une situation qui présente deux aspects bien opposés. D'une part, dans leur mission de premiers agents du pouvoir exécutif, ils subissent l'impulsion, ils sont soumis au contrôle des Chambres devant lesquelles ils sont responsables de leur politique en général et de chacun de leurs actes en particulier ; de l'autre, ayant été choisis comme chefs du gouvernement parmi les *leaders* les plus autorisés de la majorité, ils sont les initiateurs naturels des travaux législatifs, les guides écoutés dans toutes les délibérations. Ainsi se maintient la distinction entre les pouvoirs, tandis que s'établit entre eux un solide accord.

Mais telle n'est point la situation des ministres français. La Chambre des députés, ne trouvant dans les autres institutions aucun contrepoids à son omnipotence, ne reconnaissant, grâce à l'indiscipline de ses membres et à la désorganisation de ses groupes, la direction d'aucune autorité morale, a voulu placer les ministres sous sa dépendance absolue. Non contente de son droit de contrôle et de censure, elle cherche constamment à sortir de son rôle, à accaparer autant que possible les pouvoirs propres du gouvernement, à intervenir par une ac-

tion directe et préventive dans l'administration des départements exécutifs. Elle n'est point pour les ministres ce juge bienveillant et confiant que rencontrent les membres du Cabinet anglais dans la Chambre des Communes; c'est un maître soupçonneux, aussi jaloux de ses prérogatives que peu respectueux de l'autorité des autres. Les députés veulent voir dans les ministres des agents dociles qui « dans la hiérarchie de la soumission sont « placés au sommet pour obéir à tout le monde[1] ». Aussi n'entendent-ils en rien se soumettre à leur direction : le gouvernement abaissé et entravé dans sa mission exécutive ne peut être un guide écouté dans les délibérations législatives. La Chambre des députés entend les avis des ministres sur tous les projets qu'elle discute, mais ceux-ci n'ont pour imposer leurs conseils et faire taire les préjugés et les calculs personnels, ni le prestige, ni l'autorité morale de vrais *leaders* politiques. Ils ne peuvent, ni invoquer la discipline du parti, ni parler au nom de l'intérêt de la majorité. Et la menace de leur démission, si elle rallie autour d'eux quelques députés hésitants, a souvent pour effet de susciter de nouvelles convoitises.

Devant le Sénat les ministres ne sont pas réduits à cet état de subordination. Généralement considéré comme une émanation de la Chambre, le cabinet n'encourt devant le Sénat qu'une responsabilité peu effective; avec l'appui de l'autre assemblée, il peut aisément lui résister. Dans la discussion des lois, il peut même, par-

1. — *La République en 1883*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er février 1883, p. 578.

lant au nom de la Chambre populaire et défendant ses décisions, exercer une certaine pression, au moins dans les affaires où les principes politiques sont engagés. Mais dans les questions de détail et dans celles qui sont étrangères à la politique, le Sénat conserve une entière indépendance vis-à-vis du gouvernement et si, dans une délibération, il a besoin d'un guide autorisé et expérimenté, c'est d'ordinaire dans son propre sein qu'il le choisit, plutôt que dans le conseil des ministres.

**IV. — Rôle des Ministres dans l'Élaboration des Lois[1].** — Dans le gouvernement parlementaire, les ministres doivent prendre une large part à l'œuvre de l'élaboration des lois : ils sont naturellement les principaux initiateurs, les guides et les directeurs du travail législatif. « Prendre l'initiative des lois, n'est-ce point par excel-« lence une œuvre gouvernementale pour le ministère, « puisque les moyens d'information pour le pays entier « sont sans cesse entre ses mains, et que les difficultés « ou la responsabilité de l'application devront surtout « peser sur lui ? Il doit savoir aussi découvrir, et ce « dont est préoccupée, et ce dont pourra se contenter « la majorité parlementaire, comme c'est à lui de pres-« sentir ce qu'il sera possible de faire sortir de l'accord « des pouvoirs publics. Mais lorsque, ayant ainsi arrêté « les projets que comporte son programme, le moment « est venu de les présenter et de les défendre, c'est

1. — Poudra et E. Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire* pp. 483-556, 585-649; *Supplément*, pp. 231-278; — Lefebvre, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, pp. 132-140; — Béquet et Dupré, *Répertoire de droit administratif*, vol. IV, v° *Chambres législatives*.

« alors qu'il convient de soutenir contre la multitude « des amendements l'intégrité et l'harmonie de son œu« vre, de ne céder qu'à bon escient et sur des points « secondaires, de lutter énergiquement en faisant appel « à la discipline de la majorité pour le maintien de ce « qui a paru nécessaire et essentiel... Ce n'est pas seu« lement la plus large part de l'initiative des lois que « les ministres ont à s'efforcer de conserver pour eux. « Ils ont plus à faire dans les Chambres qu'à semer et à « faire lever le bon grain. Il faut aussi combattre l'ivraie « législative, et discerner parmi les projets issus de « l'initiative parlementaire ceux que le gouvernement « juge dignes de porter des fruits, des projets mal ve« nus ou malsains qu'il aura au cours de la discussion « à déraciner, s'il n'a pu, comme il vaut mieux, en em« pêchant leur prise en considération, les étouffer dans « leur germe[1]. »

De quels moyens disposent les ministres pour accomplir cette mission complexe, et dans quelle mesure remplissent-ils ce rôle difficile? C'est ce que nous allons essayer de déterminer.

« Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres[2]. » Si l'on fait abstraction des lois de finances qui doivent être présentées en premier lieu devant la Chambre des députés, il n'y a aucune exception à ce principe général. Le langage parlementaire distingue en France les

1. — Lefebvre, *Étude sur les lois constitutionnelles de 1875*, pp. 137-138.
2. — Loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 3.

projets et les propositions de loi d'après leur origine : les premiers émanent du gouvernement, les secondes sont dues à l'initiative parlementaire.

Le droit d'initiative du Président de la République est, comme tous ses autres pouvoirs, exercé par les ministres auxquels les règlements en facilitent l'usage. Lorsque le gouvernement veut présenter un projet de loi, il le fait déposer par un membre du cabinet sur le bureau de l'une ou de l'autre Chambre à son choix. La plupart des projets, et notamment tous ceux qui offrent un intérêt politique, sont adressés à la Chambre des députés ; c'est pourquoi nous suivrons cette marche dans cette étude. Mais il arrive aussi parfois que le ministère porte de préférence un projet devant le Sénat, surtout lorsqu'il s'agit de lois compliquées, étrangères aux préoccupations des partis et qui exigent une étude approfondie par des hommes spécialement compétents. La Chambre saisie d'un projet peut en demander la lecture immédiate. D'ordinaire, elle se contente d'en ordonner l'impression et la distribution, et elle le transmet aux bureaux, à moins qu'elle n'en décide le renvoi à une commission déjà existante.

Les projets de loi sont préparés dans le département ministériel spécialement intéressé à leur promulgation ; le ministre reçoit ainsi l'assistance précieuse de chefs de service expérimentés qui, sur un plan souvent tracé par lui, fournissent, avec tous les documents et les renseignements nécessaires, une première ébauche qu'il n'aura plus qu'à revoir et à compléter. Lorsque la préparation d'une loi touche à des intérêts particulièrement graves et difficiles à concilier, qu'elle exige, soit des

enquêtes longuement poursuivies, soit des études complexes menées par des hommes d'une compétence incontestée, le gouvernement charge une commission spéciale de l'élaboration de son projet. Il a toujours aussi la faculté de faire soumettre à la critique du Conseil d'État les projets qu'il a l'intention de proposer au Parlement; c'est pour lui le meilleur moyen de leur assurer la clarté, l'ordre et la symétrie. Malheureusement il oublie trop souvent de recourir aux lumières de ce corps éclairé; la participation du Conseil d'État aux travaux législatifs a été, en fait, excessivement restreinte sous la troisième République.

Les propositions dues à l'initiative parlementaire ne font pas nécessairement l'objet d'une discussion approfondie comme les projets du gouvernement. Le député qui veut user de son droit remet sa proposition formulée par écrit et précédée d'un exposé des motifs au président de la Chambre; celui-ci en donne connaissance à l'assemblée et la renvoie à la commission mensuelle d'initiative. Cette commission ne fait qu'un examen superficiel des propositions qu'on lui transmet. Après avoir entendu les explications des auteurs, elle présente à la Chambre, dans la quinzaine, un rapport sommaire concluant, soit à la prise en considération avec ou sans déclaration d'urgence, soit au rejet pur et simple, soit à la question préalable. L'assemblée prononce sur ces conclusions; si elle vote la prise en considération, la proposition est renvoyée aux bureaux ou à une commission spéciale et elle suivra dorénavant la même procédure que les projets du gouvernement. Si la Chambre la rejette à ce

premier vote, on ne peut la représenter avant un délai de six mois.

Cet examen par la commission d'initiative constitue le seul frein imposé à l'activité intempérante des députés, et l'expérience démontre que c'est un frein absolument insuffisant. Cette commission a si peu d'importance qu'elle est nommée tous les mois sans que personne y prenne garde. Les membres ainsi élus au hasard ne prêtent aucune attention à cette charge qu'on leur impose; ils oublient d'assister aux séances, ou bien se hâtent d'adopter sans examen la prise en considération de tout ce qu'on leur présente. Ils laissent ainsi passer les propositions les plus singulières et les plus ridicules; tout au plus arrêtent-ils de temps en temps un projet d'un membre trop naïf de l'opposition [1]. Dans la quatrième législature, de 1885 à 1889, sur 618 propositions d'initiative parlementaire, il n'y en eut pas plus de seize qui furent rejetées au premier vote. Et la Chambre actuelle a mis jusqu'à présent tout autant de discrétion dans ses refus de prise en considération.

Les députés, qu'aucun obstacle sérieux n'entrave dans l'exercice de leur droit d'initiative, ne manquent pas d'encombrer de leurs propositions les ordres du jour de la Chambre et des commissions; c'est pour eux un excellent moyen de se mettre en relief, de se donner de l'importance auprès du gouvernement et souvent

1. — « Les projets de loi se succèdent, trop souvent hâtifs, mal « étudiés, inutiles, contradictoires. Peu importe; la prise en considé- « ration est toujours votée : c'est une politesse qu'on ne peut guère se « refuser entre collègues; » — P. Laffitte, *Le Suffrage universel et le Régime parlementaire*, p. 201.

aussi la plus habile des réclames électorales. Le nombre des propositions déposées par les membres de la Chambre dépasse toujours, et parfois d'une façon sensible, celui des projets d'intérêt général présentés par le gouvernement. Rien n'arrête, semble-t-il, les députés dans leur ardeur réformatrice ; ils se portent tour à tour dans tous les domaines et ne reculent devant aucune difficulté. Ils ne se contentent pas de soulever des questions simples et d'intérêt secondaire ; ils s'attaquent aux plus graves affaires politiques, et n'épargnent pas même les problèmes les plus complexes de l'organisation administrative.

Les projets et les propositions de loi passent ordinairement devant la Chambre par quatre phases successives : un examen dans les bureaux, une étude par une commission spéciale, et deux délibérations en séance plénière. Toutefois l'assemblée peut en ordonner le renvoi direct à une commission déjà nommée sans passer par les bureaux ; elle peut aussi par une déclaration d'urgence les dispenser de la seconde délibération et même en ordonner la discussion immédiate sans aucune étude préalable.

Les bureaux n'accordent aux projets qu'une attention tout à fait superficielle ; à moins qu'il n'y ait quelque intérêt politique en jeu, ces réunions sont peu fréquentées. Tout se borne à un simple échange de vues entre les députés présents et à la nomination de la commission spéciale.

C'est ici que les projets et les propositions vont rencontrer les premières difficultés sérieuses. La commission qui les reçoit en devient absolument maî-

tresse; elle les étudie avec toute la lenteur qu'elle veut y mettre, sauf en cas de déclaration d'urgence; elle peut les diviser comme elle l'entend, faire d'un projet plusieurs lois distinctes ou fondre plusieurs projets en une seule loi; elle peut y introduire tous les amendements qu'elle juge bon d'admettre et présenter à la Chambre une œuvre absolument différente de celle qu'on lui a transmise. Elle a d'ailleurs toutes facilités pour abuser de ces pouvoirs que le règlement n'a point précisés; car elle n'est assujettie à aucun contrôle sérieux. Toutes ses réunions sont secrètes; les auteurs d'une proposition de loi mise à l'étude ont seuls, avec les députés qui ont proposé des amendements, le droit d'exiger qu'elle les entende. Les ministres ne jouissent pas du même privilège en ce qui concerne les projets gouvernementaux; la commission ne les entend que si bon lui semble, mais elle ne manque jamais de les appeler, quand ils en manifestent le désir. Toutes les personnes étrangères à la commission, ministres, auteurs de propositions ou d'amendements, se retirent dès qu'elles ont fourni les explications et les renseignements qu'elles avaient à présenter ou qu'on leur avait demandés.

Toute œuvre législative qui est renvoyée à une commission spéciale trouve immédiatement deux obstacles à vaincre : la torpeur et la manie réformatrice de ses membres. C'est devant le premier que succombent généralement les propositions d'initiative parlementaire; un simple député ne peut parvenir à vaincre la force d'inertie de ses collègues, et la commission nommée ne prend pas même le soin de se réunir et d'entamer

l'étude qui lui est imposée. C'est ainsi que les sept huitièmes de ces propositions trouvent, immédiatement après leur prise en considération, un repos définitif qu'elles ont généralement bien mérité [1]. Mais les commissaires ne peuvent pas agir avec la même désinvolture à l'égard des projets du gouvernement qui sont toujours sérieux et parfois même indispensables. Certes, les ministres peuvent parfois reprocher aux membres de la commission leur manque d'assiduité. Cependant ils ont surtout à se plaindre du zèle excessif que certains d'entre eux apportent à modifier et à dénaturer leurs projets. Les séances des commissions ne sont généralement fréquentées que par les députés qui ont des opinions spéciales sur la question discutée, ou qui croient avoir à défendre un intérêt particulier, ou qui pensent avoir trouvé une occasion de faire preuve de leur importance et de leur capacité, en un mot par tous ceux qui veulent, soit amender, soit bouleverser l'œuvre primitive. Aussi pourrait-on croire bien souvent que la commission n'a reçu d'autre mission que d'élaborer un contre-projet et de désigner par le choix de son rapporteur l'homme qui sera chargé de tenir tête au gouvernement.

Les ministres, qui ne peuvent, pour ainsi dire, jamais faire appel à la discipline du parti, sont impuissants à guider les études des commissions spéciales. Ils ne

1. — La Chambre élue en 1885 avait, au moment de sa séparation, en 1889, reçu 598 projets de loi d'intérêt général, parmi lesquels elle en avait adopté 429. Mais sur les 618 propositions dues à l'initiative parlementaire, elle n'en avait voté que 79. Les résultats déjà acquis font prévoir que l'assemblée actuelle maintiendra des proportions analogues pour l'une et pour l'autre catégorie.

trouvent guère en elles que des auditoires peu disposés à les suivre et à accepter leur autorité. Ils y apparaissent généralement comme les représentants d'un pouvoir rival et envié. Loin de pouvoir guider les travaux et réfréner les tendances innovatrices des commissaires, ils sont souvent incapables de défendre contre eux le domaine naturellement réservé à leur propre activité, et de préserver contre leurs usurpations les droits et l'autorité du gouvernement. « Les commis« sions ont une tendance fâcheuse à se transformer en « comités d'enquête. Elles empiètent tantôt sur le judi« ciaire et tantôt sur l'exécutif. Elles rédigent des cir« culaires, des questionnaires. Elles entrent en commu« nication directe avec des chefs de service. Elles les « appellent devant elles. Elles envoient des commis« sions rogatoires. Elles ressuscitent tant qu'elles peu« vent le représentant du peuple en mission[1]. »

Lorsque la commission a terminé ses études et ses délibérations, qu'elle a corrigé, amendé, complété, transformé, bouleversé ou dénaturé la proposition ou le projet qui lui était soumis, le rapporteur rédige et présente à la Chambre un rapport qui expose et s'attache à justifier l'œuvre de la commission. Ce rapport est imprimé et distribué aux membres de l'Assemblée et c'est alors que peut s'entamer la discussion en séance publique. Mais souvent il se sera écoulé bien du temps depuis le jour de la présentation, et le ministre qui a déposé le projet aura été remplacé par un autre. Le gouvernement, s'il n'a déjà communiqué de nombreux

1. — Jules Simon, *Mon petit Journal*, dans *le Temps* du 24 mars 1892.

amendements à la commission, en aura probablement toute une série à présenter et le nouveau ministre sera le premier à vouloir perfectionner l'œuvre de son prédécesseur. Il sera donc fatalement dans une fausse position pour en défendre contre les députés, soit l'esprit, soit la forme, soit les principes, soit les détails.

Lorsque le rapport sur un projet ou une proposition de loi a été imprimé et distribué aux membres de la Chambre, celle-ci fixe le jour où les débats seront ouverts. La première délibération se divise en deux parties : une discussion générale qui porte uniquement sur les principes et l'ensemble de la loi proposée, une discussion des articles qui roule successivement sur toutes les dispositions et sur tous les amendements présentés. Dans toute discussion le président donne alternativement la parole aux partisans et aux adversaires de la mesure mise en délibération, en suivant l'ordre dans lequel ils se sont fait inscrire. Les ministres, les sous-secrétaires d'État, les commissaires du gouvernement et le rapporteur de la commission sont absolument dispensés de ce tour d'inscription; ils obtiennent la parole quand ils la demandent, immédiatement après que l'orateur qui occupe la tribune a terminé son discours.

Lorsque la discussion générale est close, le président consulte la Chambre sur le point de savoir si elle entend passer à la discussion des articles. Si l'assemblée donne une réponse négative, le projet est censé rejeté. Ce vote n'est pas une simple formalité ou une pure manifestation de condescendance comme la prise en considération ; c'est devant cet écueil que viennent échouer les projets et les propositions dont la majorité

condamne le principe ou les tendances. Toutefois, la Chambre épargne l'humiliation d'une telle défaite au gouvernement, si elle n'a pas l'intention de le renverser.

La discussion des articles ne manque jamais de provoquer l'éclosion de nombreux amendements. Le règlement donne aux députés toutes les facilités possibles pour soumettre à l'assemblée les modifications qu'ils veulent apporter au texte du projet. Les amendements rédigés par écrit sont déposés entre les mains du président qui les transmet à la commission. Une seule condition est exigée pour qu'ils soient mis en délibération : après qu'ils ont été développés par leurs auteurs, ils doivent être appuyés dans l'assemblée; mais il n'y a que les propositions absolument déplacées qui ne peuvent recueillir l'appui d'au moins quelques députés. Les amendements présentés pendant la première délibération peuvent être soumis immédiatement au vote. Ceux qui sont adoptés dans ces conditions ne feront donc l'objet d'une étude approfondie qu'après que la Chambre se sera déjà prononcée en leur faveur. Cependant l'assemblée peut à tout instant interrompre ses délibérations, ou réserver sa décision et renvoyer à la commission un article déterminé avec tous les amendements qui s'y rattachent. De plus, le renvoi à l'examen de la commission est de droit, lorsque le rapporteur le demande.

Lorsque tous les articles et tous les amendements ont été mis aux voix, la Chambre décide si elle entend passer à une seconde délibération. Celle-ci ne peut avoir lieu qu'après un délai de cinq jours au moins; elle porte

directement sur les articles et sur les amendements. Dès que la première délibération est terminée, le droit d'amendement est réglementé de façon à assurer un examen des nouveaux textes proposés. Les amendements présentés dans l'intervalle qui sépare les deux délibérations doivent être communiqués à la commission, imprimés et distribués un jour au moins avant la réouverture des débats. Ceux qui sont déposés dans le cours de la dernière délibération, s'ils ne sont renvoyés directement à la commission sur la demande du rapporteur, sont motivés sommairement à la tribune par leurs auteurs ; après un court débat auquel les membres de la commission peuvent seuls prendre part, la Chambre vote sur la prise en considération. En cas d'affirmative, les amendements sont renvoyés à la commission, et celle-ci ne peut les rapporter à la Chambre que le lendemain du jour où ils ont été déposés. Lorsque l'assemblée a passé une seconde fois en revue tous les textes discutés, chaque député peut encore, avant le vote définitif sur l'ensemble du projet, présenter des considérations générales pour en conseiller le rejet ou l'adoption.

Le ministre, dont le projet a été profondément remanié par la commission, peut-il espérer le faire rétablir par la Chambre dans son texte primitif ? Ce serait de sa part une étrange illusion.

Il ne peut prétendre diriger les débats et guider les décisions de l'assemblée ; il lui manque pour cela l'autorité d'un chef de parti et souvent aussi le prestige d'une haute situation personnelle.

Il trouve dans le rapporteur un rival qui jouit des mêmes privilèges que lui, auquel son expérience, ses

capacités reconnues et sa position dans l'un ou l'autre groupe assurent une sérieuse influence[1]. Celui-ci défendra l'œuvre de la commission sans aucun ménagement pour le ministre. Vis-à-vis de cet homme qui est en quelque sorte le représentant de la Chambre, le ministre, qui parle au nom du gouvernement, ne possède qu'un avantage sérieux : c'est qu'il peut poser la question de cabinet et, par la menace d'une démission collective de tous les ministres, rallier les votes des hésitants et de tous ceux qui veulent éviter une crise. Mais c'est là une arme qui doit être maniée avec beaucoup de discrétion et d'habileté et dont on ne peut se servir qu'à propos de questions importantes. D'autre part, dans les circonstances ordinaires, le ministre a toujours à lutter contre une sorte de défiance et de jalousie de la Chambre qui craint de se laisser mener par un pouvoir distinct. Enfin le gouvernement rencontre aux deux extrémités de l'assemblée divers groupes naturellement portés à voter contre lui.

La Chambre échappe d'ailleurs à toute direction et le ministre s'en rend si bien compte que parfois, même dans la discussion de questions politiques, il prend à peine le soin de donner son avis, et proteste bien haut de sa volonté de ne pas vouloir peser sur le vote de l'assemblée. Lorsque le ministre et le rapporteur se combattent et préconisent des systèmes divers, il n'est pas rare de voir la majorité se tourner vers une troi-

1. — Si le rapporteur paraît trop faible pour diriger l'attaque contre le ministère, on voit souvent intervenir pour le suppléer, le président de la commission, qui est presque toujours un vétéran des luttes parlementaires et un homme jouissant dans la Chambre d'une grande autorité.

sième solution présentée au dernier moment par quelque député.

Si même il y a union parfaite entre le gouvernement et la commission, — et cette union ne se produit guère que par un acquiescement du premier aux modifications imposées par la seconde, — on ne peut en conclure que la Chambre se rangera à leur avis ; souvent, la discussion publique fera surgir de nouveaux amendements qui pourront tout bouleverser et qui ont les plus grandes chances d'être adoptés, s'ils flattent les intérêts ou la vanité d'une catégorie importante d'électeurs [1].

Les députés, en effet, affranchis de toute discipline, manquant d'unité dans leurs principes et dans leurs tendances, ne se laissent guider la plupart du temps que par des considérations particulières. Ils cherchent avant tout à conquérir et à conserver les sympathies du suffrage populaire. Comme jamais l'avenir de leur parti ne se trouve sérieusement en jeu, ils ne songent qu'à leurs avantages personnels, ils sont fréquemment entraînés par leurs ambitions et leurs rancunes, à moins qu'ils n'écoutent les conseils intéressés de quelques intrigants. Les votes qui sortent de la combinaison et du conflit de tous ces sentiments, aussi mobiles qu'insaisissables, se distinguent par leur incohérence ; la Chambre adopte des amendements inconciliables avec les prin-

1. — « Les législateurs français, disait déjà Berriat-St-Prix en 1836, « ont un autre défaut à eux : chacun veut mettre du sien dans chaque « projet de loi... Chez nous, ajoutait-il, l'amour-propre des individus « l'emporte trop souvent sur l'avantage général du parti auquel ils sont « attachés; chacun veut, bon gré mal gré, prononcer son discours, pro- « poser son amendement, se composer une petite somme de popula- « rité. » *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, pp. 138, 267.

cipes déjà votés, accepte des dispositions inapplicables, ratifie des textes ambigus et obscurs, et parfois elle se perd si bien au milieu des contradictions accumulées par ses décisions irréfléchies qu'elle doit reculer elle-même devant l'inextricable gâchis de son œuvre.

Les projets et les propositions de loi suivent au Sénat une procédure analogue à celle qui leur a été imposée à la Chambre : renvoi aux bureaux, examen par une commission spéciale, double délibération en public. La commission sénatoriale commence généralement par remettre de l'ordre, de la précision et de la symétrie dans l'œuvre informe sortie des votes de la Chambre ; il n'est pas un projet un peu complexe auquel elle ne fasse subir d'heureuses transformations. Parfois aussi, surtout dans les matières politiques et sociales, elle apporte aux décisions des députés des tempéraments dictés plus souvent par une sage prudence que par des préjugés ou des considérations de parti. Et presque toujours le travail de la commission reçoit l'approbation de l'assemblée.

Les discussions du Sénat se distinguent par leur calme et leur caractère sérieux ; les membres qui y prennent part possèdent d'ordinaire une connaissance approfondie du sujet qu'ils traitent. Les sénateurs, beaucoup plus indépendants du suffrage populaire que ne le sont les députés, subissent beaucoup moins l'influence des passions du moment et se trouvent moins engagés par leurs intérêts personnels. Ils peuvent donc plus facilement apprécier les projets qui leur sont soumis d'après leurs mérites intrinsèques et se laisser guider par des opinions raisonnées.

Il ne faut pas croire cependant que le gouvernement exerce une influence considérable sur les délibérations du Sénat; bien au contraire, on peut dire que les ministres jouent ordinairement un rôle assez effacé dans les discussions de la Chambre haute. Celle-ci écoute les avis de la commission qu'elle a élue et les conseils d'un rapporteur compétent, plutôt que les observations du représentant du gouvernement. Le ministre qui combat la commission ne peut guère espérer obtenir gain de cause devant le Sénat, à moins qu'il ne défende dans une affaire politique la solution déjà adoptée par la Chambre des députés. C'est la commission surtout qu'il doit s'attacher à convaincre et, s'il peut obtenir l'appui de celle-ci, il est à peu près certain de voir l'assemblée ratifier son projet.

Nous avons vu que les projets complexes qui, sans présenter de grand intérêt politique, soulèvent des questions difficiles d'organisation, ou exigent une discussion approfondie et objective, sont présentés en premier lieu devant le Sénat. On leur garantit ainsi une étude plus sérieuse et une marche plus rapide. La Chambre n'accueille pas avec la même défiance les projets qui ont déjà subi le feu d'une discussion publique, et elle n'apporte pas dans leur examen la même ardeur innovatrice. Elle les adopte généralement sans grands changements et sans longs débats.

Lorsqu'un projet a subi des modifications au Sénat, il revient à la Chambre et celle-ci le renvoie d'ordinaire à la commission qui l'avait précédemment étudié. Parfois la Chambre renonce à faire prévaloir ses volontés et accepte les dispositions votées par le Sénat. Mais il arrive

aussi qu'elle persiste dans sa première opinion et qu'elle reprend les textes tels qu'elle les avait déjà adoptés. Les règlements ont prévu pour la solution de ces conflits la formation de commissions mixtes; mais, en fait, on n'y a guère recours. Les projets sont transmis et retransmis d'une assemblée à l'autre, jusqu'à ce que finalement l'accord se fasse. Ce serait une erreur de croire que le Sénat sort généralement vaincu de ces luttes ; lorsqu'il a eu le courage de tenter une résistance à une loi, il persévère souvent dans son opposition, tout au moins jusqu'à ce que la Chambre lui communique un texte transactionnel. Son influence en matière législative n'a pas été abaissée comme son autorité en matière de finances.

V. — **Rôle des Ministres dans la Préparation des Budgets**[1]. — Les lois de finances sont, en principe, soumises aux mêmes règles de procédure que les lois ordinaires. « Toutefois elles doivent être, en premier lieu, « présentées à la Chambre des députés et votées par « elle[2]. » En outre les règlements des Chambres ont prévu quelques dispositions spéciales pour la loi du budget: elle est renvoyée à une commission plus nombreuse que la généralité des projets, elle ne fait l'objet que d'une seule lecture, le vote définitif ne peut avoir lieu qu'au scrutin public.

Le gouvernement et les Chambres ne se sont pas habitués en France à considérer la loi du budget comme

1. — Stourm, *Cours de Finances, le Budget*; — G. Bergeret, *Le Mécanisme du Budget*.
2. — Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 8.

un acte tout à fait particulier, essentiellement différent des lois ordinaires; on ne lui a pas conservé son caractère de disposition administrative par nature, réglementant pour une année seulement les recettes et les dépenses de l'État, et on l'a confondue avec les autres actes législatifs. Aussi les articles de la loi annuelle des finances renferment-ils presque toujours de véritables mesures législatives, qui n'ont rien de temporaire et dont la force obligatoire s'étend indéfiniment à tous les exercices financiers futurs. La confusion une fois établie entre le budget et les lois ordinaires, le gouvernement a jugé bon d'introduire tous les changements dans le régime des impôts comme dans l'administration financière par la voie de la loi annuelle des finances. Il n'est, pour ainsi dire, aucun budget de ces dernières années qui n'ait réalisé deux ou trois réformes parfois très importantes. Les députés, à leur tour, se sont crus autorisés à user de leur droit d'amendement pour réformer, reviser ou supprimer en un tour de main, au gré de leurs caprices, toutes les institutions administratives; ils n'ont pas hésité à abroger implicitement, ou du moins à paralyser es dispositions d'une loi ordinaire au moyen de la suppression ou de la diminution d'un crédit.

C'est incontestablement au ministère qu'il appartient de présenter à la Chambre le projet de budget. Mais ni la Constitution, ni la loi n'ont limité l'initiative des députés, ni en matière d'impôts, ni en matière de crédits, ni en matière d'emprunts. Elles laissent au tact et à la discrétion des membres de la Chambre le soin de ne pas abuser de leurs droits et de ne pas usurper les

fonctions
regrette
tions
« I
du
verture
pour
de
l'envi
« Chac
« rige
« cune
« par
« touj
ministr
cessan
Légalem
sitions
il est tr
feuille d
qu'il poss
seul les d
« Il

[illegible]

1. —
2. —
vol. II, p.

« M. Stourm, il les examine, mais il ne les contrôle pas.
« Tout au plus se permet-il de formuler quelques observations, de faire remarquer, par exemple, que les nécessités de l'équilibre ne lui permettent pas d'admettre d'augmentations de crédits; que les limites du budget des recettes le forcent à réclamer certaines économies. A diverses reprises, on se souvient de l'avoir vu écrire circulairement aux autres ministres que les crédits actuels devaient servir de mesure rigoureuse aux demandes nouvelles, que tout excédent serait rejeté. Si un ministre se refuse d'obtempérer à ces observations, la question se résout en conseil, et là, le talent personnel, la férocité naturelle du ministre des Finances peuvent éventuellement faire triompher sa cause.

« Autrement, le ministre des Finances ne se croit jamais autorisé à critiquer nominativement telle dépense, à rejeter ou à réduire tel service, à désigner lui-même une réforme ou une économie, à pénétrer en un mot dans le détail des projets de budget de ses collègues, à les contrôler dans le sens propre du mot. Aucun texte ne lui a concédé ce droit de contrôle et il ne pourrait l'exercer qu'en l'usurpant [1]. »

Le ministre des Finances, après avoir établi le projet de budget d'accord avec ses collègues, le dépose devant la Chambre environ dix mois avant l'ouverture de l'exercice. Le projet de loi proprement dit ne comprend qu'un petit nombre d'articles; car il ne fait que rappeler les totaux généraux des revenus et des crédits votés, et

1. — Stourm, *Cours de Finances, le Budget*, p. 64.

ses dispositions visent surtout les réformes introduites dans l'administration à l'occasion du budget. Mais au projet de loi sont joints les tableaux détaillés par titres et chapitres des recettes et des dépenses, tableaux qui seront soumis comme le projet de loi au vote du Parlement. Le ministre des Finances fait précéder son projet d'un exposé des motifs et y joint en outre une foule de documents et de tableaux qui permettent aux députés d'apprécier en parfaite connaissance de cause la situation financière du pays. Dans l'exposé des motifs, « le ministre examine succinctement la situation des « finances, jette un rapide coup d'œil sur les exercices « écoulés, compare les prévisions des recettes et des « dépenses de l'exercice futur avec les votes des Cham« bres pour l'exercice en cours ou pour le dernier exer« cice voté, explique en quelques mots, la cause des « différences, établit la situation de la dette flottante et « indique brièvement, s'il en a, ses projets de réforme [1]. »

Depuis quelques années on a fait en France de grands efforts pour revenir au principe strict de l'unité budgétaire. Récemment encore on voyait, à côté du budget des dépenses et des recettes ordinaires, un budget des dépenses sur ressources extraordinaires, un budget des dépenses sur ressources spéciales et des budgets annexes. Le budget des dépenses sur ressources extraordinaires a aujourd'hui entièrement disparu; la loi de finances de 1892 en a fait rentrer les derniers vestiges dans les tableaux du budget ordinaire. Le projet de budget gé-

1. — P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, vol. II, p. 36.

néral de 1893 déposé par le ministre des Finances supprime le budget des dépenses sur ressources spéciales : il réintègre dans le budget ordinaire la part de ces dépenses qui incombait réellement à l'État ; quant aux autres qui n'étaient que des dépenses d'ordre, pour compte des départements et des communes, elles sont renvoyées aux budgets particuliers de ces corps locaux. Dans ce même projet la plupart des budgets annexes disparaissent également et sont incorporés au budget général. Si le Parlement ratifie sur ce point, comme on peut le croire, les propositions du gouvernement, on touchera de très près au budget unique ; il ne subsistera qu'un dernier compte particulier, celui des travaux que les compagnies de chemin de fer effectuent au moyen d'emprunts gagés sur des annuités inscrites au budget de l'État. Encore est-il à présumer qu'il sera lui-même incorporé dans l'un des prochains exercices.

Le budget des dépenses ordinaires est divisé en cinq parties :

1. — Service de la dette publique,

2. — Dépenses des pouvoirs publics : présidence, chambres,

3. — Services généraux des ministères. Dans cette partie les dépenses sont groupées par départements ; mais il arrive que lorsqu'un département doit pourvoir à l'administration de plusieurs services distincts, les dépenses y afférentes sont rangées dans des catégories séparées et indépendantes. Ainsi à côté du budget de la justice, il y a le budget des cultes ; de même le budget des colonies n'est pas confondu avec le budget de la marine,

4. — Les frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et des revenus publics,

5. — Les remboursements et restitutions, les non-valeurs et primes.

Le budget des recettes comprend:

1. — Les impôts directs,

2. — Les impôts indirects,

3. — Les produits des monopoles et des exploitations industrielles,

4. — Les produits et revenus du domaine,

5. — Les produits divers,

6. — Les ressources exceptionnelles,

7. — Enfin il y avait aussi jusqu'à présent les recettes d'ordre qui disparaissent dans le projet de budget pour 1893.

Devant la Chambre le ministre des Finances prend la responsabilité de toutes les parties du budget, à l'exception des dépenses afférentes aux services généraux des autres départements. Chacun des ministres, nous l'avons vu, est l'auteur réel des propositions de crédits à allouer à son ministère; c'est à lui qu'il appartiendra de les justifier et d'en soutenir la discussion devant le Parlement. Dans son projet le ministre des Finances « n'ose s'approprier les chiffres qui ne lui appartiennent pas ; il les mentionne seulement sans les refondre dans son propre travail, témoignant par là qu'il « ne s'en constitue pas l'avocat auprès des Chambres[1] ».

Le projet de budget est imprimé et distribué aux députés. Il est renvoyé à l'examen des bureaux, mais il

1. — Stourm, *op. cit.*, p. 64, note 1.

n'y fait l'objet d'aucune discussion sérieuse. Les députés se hâtent de nommer la commission de trente-trois membres qui sera chargée de faire une étude approfondie des propositions ministérielles. La majorité a longtemps commis l'injustice et la maladresse d'exclure totalement l'opposition de la commission du budget: aujourd'hui, sans lui donner une représentation proportionnée à son importance numérique, elle lui laisse au moins quelques sièges.

En principe, la commission du budget est une commission spéciale; mais l'importance et la complexité de sa mission en font une véritable commission générale et permanente. Elle « constitue une sorte de conseil des « finances, qui travaille avec le ministre, exerce sur lui « une influence effective, descend dans tous les détails « de l'administration et prend ainsi une part considéra-« ble au gouvernement [1]. » Elle exerce en réalité ses attributions durant l'année entière : on lui renvoie non seulement le budget général, et toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires relatifs aux exercices courants, clos ou périmés, mais encore toutes les lois, — et elles sont nombreuses [2]. — qui peuvent intéresser les finances de l'État en modifiant, soit ses recettes, soit ses dépenses.

Quoiqu'elle soit absolument maîtresse de diriger ses travaux comme elle l'entend, la commission du budget respecte cependant certaines traditions. C'est ainsi

1. — Bergeret, *Le Mécanisme du Budget*, p. 47.

2. — Les deux dernières commissions du budget se sont trouvées saisies, l'une de 36, l'autre de 39 projets et propositions de loi, parmi lesquels on pourrait en compter, pour la première 23, pour la seconde 24 qui n'avaient pas pour objet direct l'allocation de crédits.

qu'elle commence toujours son examen par les dépenses, et ce n'est qu'après avoir pris une décision sur tous les crédits demandés qu'elle passe à la discussion des voies et moyens.

Autrefois, pour procéder à l'étude détaillée du budget, la commission se divisait en un certain nombre de sous-commissions; elle a abandonné ce système qui allongeait les travaux sans aucun profit. Aujourd'hui elle nomme dès ses premières réunions autant de rapporteurs spéciaux qu'il y a de parties distinctes et indépendantes dans le budget ; c'est ainsi qu'il y a un rapporteur spécial pour chaque ministère et même parfois pour certains services particulièrement importants, comme les colonies, les cultes, les beaux-arts, etc.

C'est à ces rapporteurs spéciaux qu'il appartient de faire la première étude minutieuse des propositions du gouvernement. Ils reçoivent tous les documents nécessaires à cet effet; ils se mettent en relations non seulement avec le ministre, mais encore avec les chefs de service compétents, pour leur demander les renseignements et les explications dont ils ont besoin. Ils multiplient leurs visites dans les bureaux et l'administration n'ose guère opposer de refus à leurs réclamations les plus indiscrètes. Ils profitent parfois de leur mission, soit pour tracasser le ministre, soit pour rechercher les défauts de l'organisation administrative, afin de mettre en relief leur propre compétence et de poser leur candidature pour la prochaine crise ministérielle. « Un rapport, même provisoire, fait au nom de « la commission du budget, comporte nombre de confi- « dences, disait récemment M. Pelletan à Mgr Freppel

« pour justifier le retrait d'une mission déjà confiée à « ce dernier. L'administration des cultes aurait un peu « dépendu de vous pendant quelque temps. Vous auriez, « à votre gré, tenu dans une certaine mesure les bureaux « dans votre main. Il aurait fallu vous montrer les dossiers et vous ouvrir les cartons. Un rapporteur du « budget est, dans une très large mesure, un collaborateur « redoutable du ministre compétent. »

Sur les propositions de ses rapporteurs spéciaux la commission fixe provisoirement, chapitre par chapitre. les chiffres des crédits; parmi les modifications assez nombreuses qu'elle apporte à ce moment aux projets du gouvernement, il en est qui ne sont que de simples manifestations, sortes de sanctions qu'elle veut donner à l'un ou l'autre vœu de réforme. Lorsque le budget d'un département a été ainsi examiné, le rapporteur fait part au ministre des décisions prises par la commission. Le ministre fait alors connaître s'il accepte les amendements apportés à son œuvre; en cas de refus, il demande à être entendu par la commission. Au jour convenu il vient défendre ses propositions; parfois aussi il se fait assister dans cette tâche par ses chefs de service qui ont été nommés commissaires pour la discussion du budget. Lorsqu'elle a entendu les explications du gouvernement, la commission statue définitivement sur le montant des crédits qu'elle proposera à la Chambre.

La commission examine ensuite de la même façon, après une première étude de ses rapporteurs spéciaux, les diverses parties du budget des recettes. C'est au ministre des Finances, assisté de ses chefs de service,

qu'il appartient de soutenir dans ces matières les propositions du gouvernement. C'est ici que se rencontrent ordinairement les réformes les plus importantes, insérées dans le budget. La commission, si elle n'a pas maintenu l'équilibre établi par le ministre, doit alors en chercher un autre. Elle nomme enfin son rapporteur général.

Les députés qui ne font point partie de la commission peuvent néanmoins adresser à celle-ci des amendements aux projets de recettes et aux projets de dépenses. Ces amendements sont renvoyés à l'examen des rapporteurs spéciaux des budgets auxquels ils s'appliquent, à moins qu'ils ne touchent à l'équilibre du budget; dans ce cas, c'est le rapporteur général qui se charge de les étudier. Les auteurs d'amendements peuvent demander à la commission de développer devant elle leurs arguments; généralement elle prend soin de les entendre.

La commission reçoit ordinairement le budget avec une certaine défiance; elle en entreprend l'examen, comme s'il s'agissait d'une œuvre tentée pour la première fois. Chacun de ses membres veut voir avant tout des défauts dans l'œuvre ministérielle et entend profiter de sa mission pour défendre les intérêts de ses électeurs. S'appuyant sur le droit que possède la Chambre de refuser les crédits et les impôts, ils se croient autorisés à procéder à cette étude avec la plus entière liberté. Toujours prêts à critiquer les propositions du gouvernement et ne tenant aucun compte des lois existantes ni de l'organisation établie, ils amendent le budget des recettes, tentent de remanier le système

des impôts et de réaliser dans l'administration les réformes les plus graves. Si le ministre des Finances préconise de nouvelles taxes pour équilibrer le budget ou pour remplacer des impôts supprimés, la commission mettra son amour-propre à inventer un autre moyen de se procurer les ressources nécessaires. Dans le budget des dépenses elle se flatte parfois d'opérer des économies; mais comme chacun est partisan des économies *in abstracto* et des augmentations de dépenses *in concreto*, elle ne trouve souvent à réduire que des crédits indispensables au fonctionnement des services publics, tandis qu'elle maintient, ou même majore, tous ceux qui peuvent flatter les intérêts ou les passions des masses électorales.

La commission présente donc à la Chambre un projet tellement transformé dans ses parties originales que le gouvernement peut à peine y reconnaître son œuvre. Les crédits des divers départements ministériels sont tantôt abaissés, tantôt majorés; les prévisions de recettes surtout sont remaniées et souvent la commission présente un système d'équilibre du budget totalement différent de celui qu'avait proposé le ministre des Finances. Les ministres ont beau sacrifier des crédits nécessaires pour en sauver d'autres, concéder aux rapporteurs les augmentations qu'ils préconisent, accepter de profondes modifications à leurs projets de réformes, ils ne parviennent presque jamais à satisfaire les tendances innovatrices de la commission. Celle-ci entend se présenter à la Chambre avec un projet qui lui soit propre; elle craint de rester au rang subordonné d'auxiliaire, elle veut s'ériger en rival du gouvernement. Elle ne se

contente pas de contrôler l'œuvre du ministère ; elle veut prendre une part prépondérante dans la direction des finances, exercer une influence effective sur l'administration, et, à cet effet, elle n'hésite pas à descendre jusque dans les moindres détails.

Le projet de budget n'est soumis devant la Chambre qu'à une seule lecture. Celle-ci commence par une discussion générale. Le ministre des Finances n'a pas seulement à défendre sa gestion et ses projets contre les orateurs de l'opposition ; il trouve toujours ses contradicteurs les plus redoutables dans la majorité. Souvent même le rapporteur général, tout en défendant l'administration financière de la République, ne manque pas d'adresser au gouvernement des critiques qui sont parfois très graves sous une forme très vive. Les divers ministres dirigent la discussion de leurs budgets respectifs avec l'assistance des chefs de service qu'ils ont fait nommer commissaires du gouvernement. Les rapporteurs spéciaux sont souvent leurs adversaires les plus dangereux et les batailles sérieuses s'engagent presque toujours entre le cabinet et la commission.

Les ministres n'interviennent dans les débats qu'avec une autorité insuffisante. D'un côté, ils rencontrent dans les membres de la commission, fiers de leur importance et jaloux de leurs pouvoirs, des critiques peu bienveillants; de l'autre, ils trouvent dans chaque député le défenseur énergique d'intérêts particuliers, qui subordonne trop souvent ses votes aux passions et aux calculs de ses électeurs. Aussi les amendements déposés par les membres de la Chambre se multiplient autour de l'œuvre de la commission et l'autorité de celle-ci jointe

à l'influence du ministre ne suffit pas toujours pour décider l'Assemblée à les repousser. Si l'augmentation des dépenses ou la suppression d'une source de revenus nécessitent l'établissement d'une nouvelle taxe, le projet du ministre et les propositions de la commission échoueront probablement devant la coalition des mécontents et des membres qui auront subi la pression des intérêts menacés. La Chambre se ralliera plutôt à un amendement présenté à la dernière heure et qu'elle pourra adopter immédiatement, avant que les intéressés n'aient eu le temps de concerter leur opposition et d'agir sur leurs députés.

Ces amendements ne tiennent aucun compte des lois existantes; ils augmentent, diminuent ou suppriment des crédits stables et obligatoires, ou des recettes fixes. « Les lois organiques des services publics sont mena- « cées, désorganisées, détruites, sans discussion sé- « rieuse et spéciale, par un mouvement d'humeur « contre le ministre, et grâce à une réduction ou à une « suppression irréfléchie de crédit [1]. » Ainsi un jour on abolit d'un trait de plume les facultés de théologie catholique ; une autre fois, la Chambre veut supprimer les sous-préfets et repousse le chapitre relatif aux sous-préfectures quelques jours avant l'ouverture de l'exercice. Un groupe important voudrait résoudre la question des rapports de l'Église et de l'État par le rejet du budget des cultes. Chaque année on voit se reproduire les mêmes tentatives pour abroger par voie de suppression de crédits des institutions établies. La dis-

1. — Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 274.

cussion s'égare sur ces questions toujours soulevées, le temps se perd en débats stériles et parfois, pour éviter l'expédient des douzièmes provisoires, la Chambre doit voter à la hâte et sans contrôle, au hasard, peut-on dire, les sommes les plus importantes.

L'impuissance complète du Parlement a été souvent la première conséquence de cette substitution de multiples initiatives à la direction du ministre des Finances. La Chambre, tiraillée entre les opinions les plus divergentes, ne parvenait à réaliser aucune des réformes qui lui étaient proposées et, après de longues et inutiles discussions, elle devait échafauder en quelques jours un budget d'expédients. Cette sorte d'anarchie qui préside à la discussion du budget a aussi pour résultat inévitable le gaspillage énorme des finances. Chaque député se croit obligé de se faire le protecteur de quelques intérêts particuliers et, au lieu de veiller à l'économie, pousse à la dépense [1]. Il semble vraiment, comme le disait M. Léon Say en 1883, « que le problème que se posent un grand « nombre de députés est celui de faire vivre les dépar- « tements, les communes et ce qu'on appelait jadis les « citoyens actifs qui sont aujourd'hui tous les électeurs, « aux frais de l'État. On a dit que c'était le gouvernement « qui donnait le mauvais exemple, et que l'initiative « des députés était en réalité moins coûteuse que celle « des ministres. Il est possible que ce soit vrai, mais on « doit ajouter que les ministres ne vont si vite que parce « qu'ils ne veulent pas être dépassés. Le mal est qu'il

1. — En 1888, les propositions du Parlement se sont résumées par 276.174.000 francs d'augmentations de dépenses et par 46.882.080 fr. de réductions de recettes.

« y a une sorte de course aux dépenses et que les dé-
« putés sont toujours prêts à donner le signal du départ.
« Il est clair que les ministres ralentiraient leur allure,
« si, en même temps que l'initiative à la tribune, l'initia-
« tive dans les couloirs était abandonnée. Ce serait une
« réforme bien nécessaire et bien naturelle, car c'est
« une chose étrange que de voir la nation envoyer au
« siège du gouvernement des agents d'excitation à la
« dépense [1]. »

Lorsque le budget a été discuté et voté dans toutes ses parties par la Chambre, il est adressé au Sénat. Mais il arrive presque toujours que la commission s'est tant attardée à l'examen minutieux de tous les détails de la loi de finances que les députés en commencent très tard la discussion et que les sénateurs la reçoivent seulement à un intervalle très rapproché de l'ouverture de l'exercice. La commission et le Sénat disposent à peine de deux ou trois semaines, parfois même de quelques jours pour étudier, discuter et voter un projet aussi complexe et les réformes souvent très graves qu'il consacre. Aussi le Sénat est-il loin d'exercer en matière de finances une autorité égale à celle qu'il possède dans l'élaboration des lois ordinaires.

C'est à propos du budget que les conflits les plus graves se sont élevés entre les deux assemblées; la Chambre a prétendu enlever aux pouvoirs financiers du Sénat toute signification et toute efficacité. S'appuyant d'abord sur le texte de la Constitution, d'après lequel les lois de finances doivent lui être présentées et votées par

1. — Léon Say, *Les Finances de la France*, pp. 244-245.

elle en premier lieu, elle dénia au Sénat le droit de rétablir dans le budget les crédits qu'elle avait supprimés, sous prétexte qu'il eût pris par ce moyen l'initiative d'une loi de finances. Ce n'est pas là une « thèse sé« rieuse sur le seul terrain du droit constitutionnel. « Elle oublie que le budget ne forme dans toutes ses « parties qu'une seule loi, et non pas autant de lois dif« férentes que d'articles distincts; que dès lors deman« der le rétablissement d'un article n'est pas prendre « l'initiative d'une loi de finances, et n'est rien de plus « qu'un amendement. Or aucune disposition constitu« tionnelle n'interdit au Sénat d'amender les lois de fi« nances, et il est de principe qu'il a en matière légis« lative des droits égaux à ceux de la Chambre des dé« putés, hormis ceux qui lui sont formellement reti« rés[1]. »

Mais les prétentions de l'assemblée populaire ne s'arrêtèrent point là. Invoquant la pratique anglaise et oubliant la profonde différence qui sépare une Chambre héréditaire, simple organe d'une classe, d'une assemblée élective qui représente véritablement la nation, elle voulut soutenir qu'après avoir amendé et renvoyé une première fois la loi de finances, le Sénat avait épuisé son droit. Si donc elle persistait dans sa première décision et rejetait les amendements du Sénat, celui-ci ne pouvait plus que ratifier le projet tel qu'il lui était représenté.

Le Sénat, il faut bien le dire, n'a pas su résister avec assez d'énergie à ces prétentions. Presque toujours il

1. — Lefebvre, *Étude sur les Lois constitutionnelles de 1875*, p. 148.

a fini par céder, sans même pouvoir obtenir de la Chambre des transactions sérieuses ; à peine est-il parvenu à lui arracher de temps en temps une concession insignifiante. Il s'est contenté le plus souvent de réserves platoniques de ses pouvoirs, il a cherché dans la nécessité d'éviter les douzièmes provisoires une excuse pour justifier la fin de ses résistances.

Ainsi, en résumé, le gouvernement présente le projet de budget ; la commission de la Chambre l'épluche minutieusement dans tous ses détails, le remanie complètement au moins dans sa partie originale ; la Chambre l'amende encore, y ajoute de nouvelles réformes et le Sénat ratifie plus ou moins volontairement presque toutes les résolutions des députés.

**VI. — Contrôle des Chambres sur l'Action des Ministres** [1]. — Les ministres tenant leur autorité de la confiance du Parlement doivent naturellement rester soumis à son contrôle. Ayant reçu de la majorité la mission de gouverner en réalisant son programme politique, ils doivent conformer leurs actes à ses opinions et à ses tendances, et de son côté elle doit pouvoir s'assurer de l'accomplissement de ses vœux. « Il n'est donc pas un acte « de l'administration qui ne puisse en certaines circons- « tances nécessiter et légitimer l'intervention des Cham- « bres ; c'est aux Chambres elles-mêmes et aux Cham- « bres seules, qu'il appartient de se modérer dans l'exer- « cice de ce droit, de manière que ce qui doit être une

1. — Lefebvre, *Etude sur les Lois constitutionnelles de 1875*, pp. 150-167.

« garantie pour les citoyens ne dégénère pas en une « entrave et une gêne pour l'administration. Il est d'ail- « leurs de l'intérêt du pouvoir législatif de s'imposer, en « cette matière infiniment délicate, la plus grande ré- « serve : moins il fera sentir son autorité dans les détails, « plus elle sera décisive dans l'ensemble. Plus le gou- « vernement sera libre dans son domaine naturel, plus « sa responsabilité sera grande et efficace [1]. »

Pour exercer ce contrôle sur l'administration, les Chambres disposent des moyens les plus variés et les plus efficaces. Le gouvernement leur fournit d'abord spontanément des explications sur sa conduite ou sur ses intentions, moins par des messages du Président que par des communications ministérielles. De leur côté, elles peuvent réclamer ces explications, soit par le renvoi des pétitions, soit par des questions, soit par des interpellations. Elles peuvent demander au gouvernement la communication des pièces et des documents de nature à faciliter leur mission de surveillance; elles ont même le droit, si elles ne se jugent pas suffisamment éclairées, d'instituer des commissions d'enquête. Enfin elles peuvent accuser et juger les ministres qui ont violé les lois, ou renverser par un vote de blâme ou de défiance le cabinet dont elles désapprouvent la politique.

Toutefois il importe de remarquer que le Sénat prend une part beaucoup moins grande que la Chambre des députés à l'exercice de ces droits. C'est qu'en effet, il

1. — Béquet et Dupré, *Répertoire de droit administratif*, v° *Chambres législatives*, n° 387.

n'est appelé à jouer qu'un rôle modérateur dans l'organisation politique, tandis qu'il appartient à la Chambre de donner l'impulsion au ministère et de fixer la direction du gouvernement. Les droits du Sénat, d'ailleurs, sont dépourvus de toute sanction efficace. S'il peut par des questions, des interpellations, ou même des enquêtes, embarrasser le cabinet en faisant la lumière sur ses actes et sur ses tendances, il ne peut guère le renverser directement par un vote de censure ou de défiance. Il tend par sa faiblesse à laisser s'établir la tradition que le ministère solidement appuyé sur la Chambre peut se passer de son approbation. Un jour, il est vrai, un cabinet s'est retiré devant une résolution adoptée par le Sénat ; mais comme nous le verrons plus loin, le vote de la haute assemblée fut alors moins la cause que l'occasion de la chute du gouvernement.

Dans l'exercice de cette mission de contrôle, les Chambres françaises ont largement usé et abusé de leurs droits. Les assemblées et surtout leurs commissions en ont profité pour entraver l'action des ministres sous prétexte de la surveiller, et pour s'immiscer dans les détails de l'administration. C'est encore là une des conséquences fatales du fractionnement de la majorité. « Les partis disciplinés, tant qu'ils ont confiance dans « leurs chefs, leur abandonnent le gouvernement ; les « groupes entendent gouverner eux-mêmes [1]. » Le ministère est impuissant à résister aux empiètements d'une majorité de coalition, alors que la défection d'un seul groupe menace perpétuellement son existence

1. — P. Laffitte, *Le Suffrage universel et le Régime parlementaire*, p. 43.

précaire et le tient à la merci de tous les hasards et de tous les incidents de la vie parlementaire. Dès lors, « faire les lois ne suffit pas aux députés; ils entendent « les appliquer eux-mêmes. Ils entrent dans le détail « du gouvernement. Ils veulent tout savoir jour par « jour. Il faut que les affaires se traitent en plein Par- « lement... La majorité veut diriger au lieu de conseil- « ler, exécuter au lieu de contrôler[1]. »

Cependant les abus les plus graves ne sont pas le fait des Chambres mêmes, ni de leurs organes autorisés comme les commissions. L'administration et le gouvernement ont surtout à se plaindre de l'ingérence personnelle des députés qui envahissent les bureaux, veulent avoir la main haute sur le recrutement des fonctionnaires, s'interposent entre le ministre et ses agents, entre l'administration et les administrés, afin de faire servir toutes les forces et toutes les faveurs de l'État au bénéfice de leurs intérêts électoraux. Nous n'examinerons pas ici cette immixtion directe des membres du pouvoir législatif dans l'action administrative; cette face de la question se présentera à notre examen lorsque nous étudierons les rapports des ministres avec leurs subordonnés. C'est uniquement le contrôle des Chambres elles-mêmes et de leurs commissions que nous envisageons actuellement.

Parmi les communications adressées spontanément par le gouvernement aux Chambres pour leur faciliter le contrôle de sa politique, on ne peut guère ranger les messages présidentiels[2]. Quoiqu'ils doivent être contre-

1. — P. Laffitte, *op. cit.*, p. 49.
2. — Poudra et Pierre, *Traité pratique de Droit parlementaire*, pp. 178-182.

signés par un ministre, on s'est habitué à les considérer comme l'œuvre personnelle du Président. Et comme celui-ci, d'après une tradition bien établie, doit se renfermer dans une sorte de passivité presque absolue, les messages ne présentent généralement aucun indice sur les tendances, ni sur les résolutions du gouvernement. Le Parlement, d'ailleurs, ne peut ni les discuter, ni les blâmer; il peut seulement délibérer sur une réponse à adresser au chef de l'État. Aussi les messages présidentiels sont-ils très rares ; et en dehors de ceux qui ont annoncé des démissions retentissantes, ils ont été dépourvus de toute signification.

Les communications adressées aux Chambres pour les éclairer sur la politique du gouvernement sont l'œuvre du cabinet [1]. Elles peuvent être verbales ou écrites. Dans ce dernier cas, elles sont contresignées par le premier ministre et ordinairement lues par lui à la tribune. L'une des plus importantes parmi ces communications est la déclaration par laquelle tout ministère nouvellement constitué expose au Parlement son programme et ses vues. Dans la situation troublée des groupes parlementaires cette déclaration est une nécessité. Un cabinet de coalition, formé des éléments les plus divers, doit faire connaître sur quelle base il s'est constitué, sur quelles transactions ses membres ont pu établir leur accord; les ministres qui suivaient précédemment des voies divergentes ou même opposées, et qui doivent désormais marcher ensemble, ne peuvent se dispenser d'indiquer au Parlement la ligne politique qu'ils se sont tra-

1. — Poudra et Pierre, *op. cit.*, pp. 182-185.

cée. Aucune démonstration ne remplace en France, à l'ouverture de la session, le discours du trône qui est de tradition dans la plupart des monarchies constitutionnelles. Lorsque des événements graves ou de nature à modifier le programme du cabinet viennent à se produire au cours de la session, le gouvernement donne spontanément aux Chambres les explications qu'elles peuvent désirer. Ces communications sont ordinairement verbales, à moins que les circonstances ne leur donnent une importance exceptionnelle. Il n'est même pas nécessaire qu'elles soient faites en séance plénière, s'il y a quelque danger ou quelque inconvénient à les rendre publiques, les ministres peuvent les confier à une commission spécialement nommée à cet effet.

Le gouvernement transmet aux Chambres de nombreux documents de toute espèce, afin de faciliter leurs travaux ou de leur permettre d'exercer leur droit de contrôle. Tantôt c'est une obligation qui lui est imposée par la loi : ainsi, en dehors même des comptes établissant la gestion financière des ministres, l'administration doit fournir au Parlement certains états détaillés, relatifs, soit à l'emploi de certains crédits, soit à l'exécution de certaines lois [1]. Tantôt le ministère communique spontanément aux Chambres les pièces et les documents qu'il a réunis pour l'étude d'un projet de loi, ou qui expliquent et justifient sa conduite dans l'une ou l'autre affaire. Tantôt enfin les Chambres réclament elles-mêmes au gouverne-

1. — L'énumération en est donnée par Poudra et Pierre, *op. cit.*, pp. 755-763.

ment la communication des pièces administratives qu'elles jugent nécessaires pour apprécier en parfaite connaissance de cause les actes qu'il a posés. Sans doute les ministres ne sont pas légalement obligés d'obéir à ces réquisitions ; mais ils ne peuvent guère leur opposer de refus catégoriques. Dépourvus de la forte autorité de chefs reconnus d'un parti discipliné, ils sont impuissants à réfréner l'indiscrétion des députés et à modérer la curiosité des assemblées. Même en matière de politique extérieure, alors que la communication des documents diplomatiques exige beaucoup de tact et de réserve, le cabinet a parfois éprouvé de grandes difficultés à résister aux demandes inconsidérées de l'un ou de l'autre membre appuyé par quelque groupe important. Quant aux pièces relatives à l'administration intérieure, un ministre ne peut guère en refuser la communication, si elle est demandée par un député de la majorité ; il risquerait par cette audace de perdre sa popularité et son portefeuille.

Mais le gouvernement doit craindre encore bien plus les investigations des commissions que l'ingérence des assemblées. Sous prétexte de rechercher les éléments nécessaires à leurs travaux, les commissions réclament, soit du ministre, soit même des chefs de service, une foule de documents qui appartiennent à l'administration. Fortes de la prépondérance du Parlement dont elles sont les organes, elles étendent la mission qui leur est confiée jusqu'à s'immiscer dans les détails des services administratifs, elles exigent des fonctionnaires qui osent rarement leur résister, l'ouverture des dossiers et la communication des documents qui offrent un rapport

quelconque avec l'objet dont elles sont chargées.

Les Chambres ont le droit de renvoyer les pétitions qui leur sont adressées au chef du département auquel elles se rattachent; celui-ci doit, dans un délai de six mois, faire connaître la suite qu'il a donnée à ces pétitions, par une mention insérée au feuilleton qui est distribué aux membres des assemblées. Mais c'est là un droit qui n'a pas grande importance pratique au point de vue du contrôle parlementaire des actes du gouvernement.

Les règlements des Chambres françaises distinguent les questions et les interpellations. Les questions sont soumises à une procédure simple et rapide[1]; on considère qu'elles doivent avoir pour but, non d'engager une discussion, mais de demander un renseignement. Le député ou le sénateur qui désire poser une question au gouvernement en donne avis au ministre compétent et lui demande s'il consent à répondre. Les questions doivent être adressées au commencement ou à la fin des séances; mais cette règle n'est pas toujours strictement observée. Elles doivent être exposées brièvement et ne pas servir de prétexte à un discours, ni à de longues argumentations. Lorsque le ministre a répondu, l'auteur de la question peut lui répliquer en quelques mots; les autres membres n'ont pas le droit d'intervenir et le débat se termine sans vote, à moins que la question n'ait été transformée en interpellation. Cependant les questions n'ont pas aux Chambres françaises le caractère d'extrême simplicité qu'elles ont au Parlement anglais,

1. — Poudra et Pierre, *op. cit.*, pp. 782-784.

et leur usage y a pris beaucoup moins d'extension. La Chambre des Communes en subit parfois en une seule séance tout autant et même plus que la Chambre des députés n'en voit poser durant une session entière [1].

En Angleterre, les questions, si elles ne sont pas l'effet d'une manœuvre obstructionniste, n'ont souvent pour but que de satisfaire la curiosité d'un membre sur un détail sans importance. En France, elles ne portent guère que sur des objets d'intérêt général et elles sont souvent inspirées par des considérations politiques; on s'en sert non seulement pour obtenir des éclaircissements, mais aussi pour provoquer des déclarations du gouvernement, pour embarrasser le ministère et le forcer à prendre une attitude nette dans l'une ou l'autre affaire.

Tout député qui veut adresser une interpellation au gouvernement doit remettre au Président de la Chambre une demande écrite qui en explique sommairement l'objet [2]. Lecture de cette demande est donnée à l'assemblée, et celle-ci, après avoir entendu les observations du ministre visé, du président du conseil ou de tout autre membre du cabinet, fixe sans débat le jour où l'interpellation sera discutée et développée. Les interpellations qui visent des affaires de politique intérieure ne peuvent être renvoyées à plus d'un mois; celles qui se rapportent à la politique internationale peuvent être renvoyées indéfiniment. Sur les interpellations peuvent s'engager des débats approfondis ; tous les mem-

1. — La Chambre élue en 1885 n'a entendu poser aux ministres que 162 questions durant les quatre années qu'a duré son mandat.
2. — Poudra et Pierre, *op. cit.*, pp. 785-793, *Supplément*, pp. 308-312.

bres de l'assemblée ont le droit d'intervenir pour attaquer ou pour défendre le gouvernement, et la discussion peut se terminer par un ordre du jour. Les ordres du jour motivés doivent être rédigés par écrit et déposés sur le bureau de la Chambre. Le président en donne lecture à l'Assemblée et l'un des ministres déclare au nom du cabinet s'il accepte l'un ou l'autre d'entre eux. L'ordre du jour pur et simple, lorsqu'il est demandé, a toujours la priorité; pour les autres la Chambre décide l'ordre dans lequel ils seront soumis au vote; elle peut même les renvoyer à l'examen des bureaux.

On a vivement reproché aux députés français d'exercer trop facilement et trop fréquemment leur droit d'interpellation et de faire perdre en débats stériles de longues et nombreuses séances qui eussent pu être avantageusement consacrées à la discussion des réformes législatives. Toutefois il faut bien reconnaître qu'ils sont loin d'avoir atteint l'abondance exagérée de leurs collègues italiens [1]. Pour nous, l'abus réside peut-être moins en France dans le nombre des interpellations que dans la façon dont ce droit a été détourné de son véritable but. C'est encore là un des effets de la désorganisation des partis, auquel les dispositions d'un règlement seront impuissantes à remédier.

Dans un Parlement divisé en partis compacts, l'opposition use sans doute de son droit d'interpellation pour provoquer des discussions sur la politique générale du gouvernement. D'autre part, les députés de la majorité

1. — La Chambre actuelle a dû subir environ trente à trente-cinq interpellations par an; l'assemblée précédente n'en avait pas entendu plus de 114 dans l'espace de quatre années.

comme ceux de la minorité, cherchent par ce moyen à obtenir des explications du gouvernement sur les affaires et sur les événements qui les intéressent. Mais la discipline des partis suffit, dans le premier cas, à réprimer l'ardeur batailleuse des députés ardents de la minorité, dans le second cas, à faire taire les sentiments de vanité ou de simple curiosité des membres de tous les partis. Une minorité qui peut espérer sans forfanterie conquérir le pouvoir attend patiemment les occasions favorables avant de discuter la politique du cabinet; elle ne lance ses interpellations que de l'aveu de ses chefs reconnus, lorsque quelque mesure imprudente ou maladroite d'un ministre fournit des arguments de nature à faire impression sur le pays; elle cherche « à engager des attaques sérieuses, des « batailles rangées et non des escarmouches [1] ».

Lorsqu'une entente réelle et profonde unit les membres de la majorité au gouvernement, les interpellations de ceux-ci ne portent que sur des points de détail et sont aussi rares que brièvement discutées. Aussi dans les assemblées où les groupes politiques donnent l'exemple d'une forte cohésion, les règlements n'ont pris aucune disposition pour limiter le droit d'interpellation.

Dans les Chambres françaises, au contraire, la minorité, vouée fatalement, semble-t-il, au rôle d'opposition et divisée en fractions indisciplinées, ne mesure, ni le nombre, ni la portée de ses attaques contre le gouvernement. Chaque membre veut mettre en relief les fautes

1. — Lefebvre, *Étude sur les Lois constitutionnelles de 1875*, p. 163.

qu'il a cru découvrir et ses préventions lui en font voir jusque dans les mesures les plus inoffensives ou les plus justifiées. Et comme il n'y a pas au-dessus d'eux, pour réfréner leur ardeur intempestive, des hommes investis d'une grande autorité morale, qui ont l'expérience des affaires administratives et qui peuvent invoquer les intérêts supérieurs du parti, les interpellations se multiplient naturellement et deviennent d'autant plus fréquentes qu'elles sont plus impuissantes. De leur côté, les députés de la majorité, forcés d'appuyer un cabinet de coalition avec lequel ils ne sont unis que par une entente factice, cherchent par des interpellations à obtenir des ministres des déclarations favorables à leurs idées personnelles, ou à empêcher des concessions aux autres groupes. C'est pour les mécontents une excellente arme qu'ils peuvent tenir suspendue comme une menace sur la tête du cabinet et dont ils se servent à l'occasion pour le renverser. Enfin aucune autorité ne peut empêcher les députés rebelles à toute discipline de faire une interpellation à laquelle les poussent soit leurs propres intérêts, soit une rancune personnelle contre un ministre, soit même un simple sentiment d'amour-propre.

Sans doute la Chambre peut arrêter les interpellations inutiles et dangereuses, en les renvoyant à un mois, si elles concernent la politique intérieure, ou même à une plus longue échéance, si elles touchent à la politique extérieure. Mais, abstraction faite de ce dernier cas, la majorité qui se croit assurée d'une prépondérance indéfinie ne s'est guère servie de ce droit que pour tracasser l'opposition. Si quelque membre exalté

[illegible] interprétations de com- [illegible] ministre qui [illegible] du Parlement ; inter- [illegible] de toutes conséquen- [illegible] de l'opposition pour [illegible] gouvernement : [illegible]

redouter bien plus encore celles qui donnent des résultats tangibles. Lorsqu'un député de la majorité adresse au gouvernement une interpellation sur la politique qu'il suit, on peut être certain qu'il en résultera, ou bien une aggravation de la politique de combat contre la minorité et les institutions qu'elle défend, un abaissement des groupes modérés qui seront incapables de résister aux menaces et à la pression des violents et des exaltés, ou bien la constatation des divisions profondes qui séparent les fractions de la majorité, et, comme conséquence, le renversement du cabinet. Toujours on peut craindre de voir surgir au bout d'une interpellation de ce genre une crise ministérielle.

Les Chambres ont le droit d'ordonner des enquêtes et d'instituer des commissions spécialement chargées d'y procéder. Quoique l'Assemblée nationale ait fait de 1871 à 1875 un très fréquent usage de ce droit, elle n'a pas songé à l'inscrire dans les lois constitutionnelles et aucune autre loi n'est venue, depuis, lors le préciser ou le réglementer. Ce droit appartient à chaque Chambre séparément ; il n'est pas nécessaire qu'une loi intervienne pour ordonner une enquête, il suffit pour cela d'une simple résolution votée par l'une ou l'autre assemblée. Le droit d'enquête a été assez largement exercé, aussi bien par le Sénat que par la Chambre des députés [1]. Mais il faut remarquer que la plupart des enquêtes ordonnées avaient moins pour objet direct de contrôler la politique ou la gestion des

1. — L'Assemblée nationale de 1871 à 1875 avait institué onze commissions d'enquête; on en compte à peu près autant depuis cette époque, qui ont été nommées, soit par l'une, soit par l'autre Chambre.

[illegible] commissions d'enquête [illegible]

[illegible] strictement délimitée [illegible]

[illegible] particulier l'initiative

[illegible] si bien les com-

[illegible] pour ainsi dire aucun

[illegible] investigations de l'une ou

[illegible]

[illegible] possède de

[illegible] Mars 1879 la

[illegible] ministère

[illegible]

qui « livrait au jugement de la conscience nationale les « desseins et les actes criminels des ministres du 17 « Mai et du 23 Novembre ». Le 30 Mars 1885, après les événements de Langson, divers membres de la droite et de l'extrême-gauche déposèrent une demande de mise en accusation des membres du ministère dirigé par M. J. Ferry; l'assemblée repoussa cette proposition par 287 voix contre 152. En France, comme dans les autres pays parlementaires, la responsabilité judiciaire des ministres s'efface en pratique devant la responsabilité politique ; les accusations et les procès criminels ne sont plus que des armes de réserve, et la Chambre se tient pour satisfaite, lorsqu'elle a renversé par un vote de blâme ou de défiance le cabinet dont elle condamne la politique.

Dans l'état de désorganisation où sont tombés les groupes parlementaires, le principe de la dépendance du cabinet vis-à-vis du Parlement n'a pu manquer d'aboutir à l'instabilité ministérielle. « Quand un ministre a devant « lui des partis organisés, sa situation est nette : il s'é-« lève avec son parti, et tombe avec lui. Mais s'il doit « manœuvrer au milieu de groupes qui forment entre « eux des combinaisons imprévues, se séparant ou se « rapprochant selon leur intérêt ou leur passion, confon-« dant dans les alliances d'un jour les opinions les plus « disparates et les hommes les plus contraires, alors un « ministre est tout le temps sur la corde raide [1]. » Le moindre écart, un simple faux mouvement suffit pour

1. — P. Laffitte, *Le Suffrage universel et le Régime parlementaire*, p. 30.

[illegible]

[illegible] dont il avait la con- [illegible] procédera cette [illegible] du Sénat, il trouve [illegible]

[illegible] incidents qui ont [illegible] Mant, Couper, [illegible] depuis cent ans.

déjà dans la Constitution même un obstacle sérieux à l'exercice de son pouvoir. En fait, d'ailleurs, son autorité a été tellement amoindrie qu'il ne peut même plus, dans les circonstances présentes, songer à faire une démonstration de volonté personnelle. La malheureuse tentative du maréchal de Mac-Mahon au 16 Mai 1877 montre à ses successeurs l'inutilité et la faiblesse de l'arme que la Constitution leur a confiée contre leurs conseillers.

Cependant, par respect pour la théorie constitutionnelle, le ministère en fonctions offre sa démission au Président qui entre en charge. Dans les monarchies constitutionnelles aussi les ministres remettent leurs portefeuilles à l'avènement d'un nouveau Souverain ; mais quoique l'autorité des Rois soit souvent encore assez marquée, cette pratique se réduit en fait à une simple formalité et les ministres démissionnaires sont immédiatement remis en possession de leurs fonctions. En France, nous l'avons déjà fait remarquer, l'action du Président, quoique beaucoup plus faible sur la direction politique, s'exerce au contraire avec plus de liberté dans le choix des personnes, et c'est ainsi que l'élection du Président a toujours amené la constitution d'un nouveau cabinet. En 1873, le ministère Dufaure, qui avait partagé l'échec de M. Thiers devant l'Assemblée nationale, fut naturellement remplacé après l'élection du maréchal de Mac-Mahon. En 1879, M. Grévy a accepté définitivement la démission du cabinet Dufaure, quoique la Chambre ne lui eût signifié sa défiance par aucun vote et M. Waddington fut chargé de constituer un nouveau ministère Lors de sa réélection en 1886, le pré-

ont davantage remis leurs porte-
t à ses collègues. En 1887, M. Car-
n nouveau ministre, M. Tirard, à la
sion de M. Rouvier. Il est bien
ux derniers cas l'élection présiden-
diatement précédée d'échecs éprou-
devant la Chambre des députés.
union intime de tous ses membres
is essentielles de son maintien. Mais
majorité compacte et disciplinée, les
issent dans son sein peuvent aisé-
ar le remplacement des dissidents
aire ou le cabinet s'appuie sur une
groupes et de coteries dont les
itant que les intérêts, la retraite
souvent pour briser l'équilibre poli-
a majorité factice qui soutient le
la désunion s'insinue dans le cabi-
peu près certain que la crise abou-
gouvernement. Ce furent des dis-
qui provoquèrent directement la
e de Freycinet en 1880, et du mi-
1883. Et on peut ajouter que la
urs cabinets, qui se retirèrent à la
arlementaires, avait eu pour véri-
divisions entre ministres; citons
ix le ministère Tirard, en 1890.

l'influence d'un vote du Sénat sur
net en fonctions? Dans tous les pays
Chambre haute a moins pour mission
ion à la politique du gouvernement

que de lui assurer une marche régulière. Aussi laisse-t-elle à l'assemblée populaire le soin de signifier aux ministres qu'ils ont perdu la confiance du pays. Ce caractère modérateur se retrouve particulièrement accentué dans le Sénat français, qui ne peut être dissous et qui constitue l'élément le plus stable de toute l'organisation politique. S'il voulait et pouvait, comme la Chambre des députés, renverser les ministères qui lui déplaisent, non seulement il compliquerait encore la situation politique, en rendant les crises ministérielles plus fréquentes et plus difficiles à résoudre, mais en provoquant ainsi des conflits dans lesquels sa stabilité même lui assurerait la victoire, il deviendrait peu à peu le pouvoir prépondérant dans la République.

Ce n'est pas à dire toutefois que le ministère n'ait à tenir aucun compte des résolutions du Sénat, ni que celui-ci doive strictement s'abstenir de tout vote qui pourrait compromettre le sort du premier. Il importe, semble-t-il, de faire ici une distinction. Le Sénat se gardera d'exprimer son hostilité par un vote direct de blâme ou de défiance, lorsque les ministres conservent l'approbation et la confiance de la Chambre des députés. Un tel vote serait dépourvu de sanction, — car les ministres resteraient à leur poste, — et il aggraverait les dissentiments. C'est ce qu'observait déjà très justement M. Lefebvre. « Quoique le Sénat, écrivait-« il, puisse donner à l'occasion de précieux conseils, « ou même d'utiles leçons, quoiqu'il puisse juger « parfois profitable d'ouvrir des discussions politiques, « susceptibles de faire impression sur le ministère en « même temps que sur le pays, ce sera toujours chose

... r d'aboutir à des verdicts irritants et sur... ar mieux dire, l'interpellation dans le Sénat ... e point faite pour avoir, comme à la Chambre, ... ces et les effets d'un duel de partis se dis... pouvoir ; et il sera prudent d'en tenir comme ... ouverture des débats comme dans les ... oires du jour [1]. »

... un autre côté, le Sénat trouve dans ses pou... constitutionnels plus d'un moyen de rendre la vie ... au gouvernement en lui refusant son con... a le droit, par exemple, de rejeter le budget ... autre projet de loi absolument indispensable au ... pour réaliser sa politique ou exécuter sa mission ... ative. Devant un tel vote, le ministère ne peut ... ent conserver des fonctions qu'il est impuissant ... Dans tous les cas il importe que le Sénat n'use ... ouvoirs qu'avec une extrême prudence et seu... lorsqu'il peut croire les intérêts supérieurs de ... avement menacés par la politique ou par la ... du ministère. Encore faut-il qu'il pèse les con... probables du conflit qu'il va soulever. A moins ... puisse compter sur l'adhésion de la Chambre ... s à l'initiative qu'il a prise, il devra presque ... reconnaître qu'il n'y a d'autre solution à la ... ouverte par lui qu'un appel au pays par la disso... la Chambre, et qu'il sera finalement obligé de ... ranger à l'avis de la nouvelle assemblée.

... pratique on peut dire que le Sénat n'a pas entre... partager avec la Chambre le droit de renverser

[1] ... Lebeyre, op. cit., p. ...

le ministère. Il est vrai que deux cabinets se sont retirés après avoir éprouvé des échecs devant le Sénat ; mais ces échecs n'avaient pas été la véritable cause de leur détermination. En 1876, la Chambre avait adopté, malgré l'opposition du gouvernement, un projet de loi accordant le bénéfice de la prescription à tous les individus prévenus de faits se rattachant à l'insurrection de la Commune et qui n'avaient été jusqu'alors l'objet d'aucune poursuite, à l'exception de ceux qui étaient inculpés d'assassinat, de meurtre, d'incendie et du crime de vol. Lorsque le projet vint en discussion devant le Sénat, le président du conseil, M. Dufaure, se rallia à une proposition transactionnelle, excluant de cette faveur les membres élus de la Commune et du comité central, les officiers qui avaient pris part à l'insurrection et y avaient exercé un commandement supérieur à celui de capitaine, et tous les individus qui avaient commis un crime de droit commun. Le Sénat, opposé à toute mesure d'exception en faveur de ceux qui avaient participé à la Commune, rejeta la solution appuyée par le gouvernement. Le ministère, ainsi battu dans les deux Chambres et impuissant à résoudre le conflit qui les divisait, présenta sa démission.

En 1890, le cabinet présidé par M. Tirard s'est retiré à la suite d'un vote du Sénat qui blâmait implicitement la politique économique du gouvernement. Les deux ministres spécialement visés par l'ordre du jour adopté crurent devoir abandonner leurs fonctions à la suite de cette manifestation hostile de l'assemblée dont ils faisaient partie. Mais parmi eux se trouvait le président du conseil des ministres, et le cabinet, privé

[illegible]

[illegible]

[illegible]

remettre leur démission dès l'ouverture d'une nouvelle Chambre. Mais cette prétention, contraire à la théorie constitutionnelle, n'a eu aucun succès dans la pratique [1].

Lorsque l'on examine la série des votes qui ont provoqué la chute des nombreux cabinets qui se sont succédé depuis quinze ans, on éprouve bien des difficultés à dégager de ces précédents quelques règles précises. C'est qu'en effet il faut presque toujours chercher la cause du renversement du ministère ailleurs que dans une divergence de principes ou d'opinions entre le gouvernement et la majorité. Les crises ministérielles sont dues, tantôt au mécontentement d'un groupe intransigeant dans sa passion politique, tantôt à la coalition d'intérêts froissés ou négligés, tantôt aux intrigues de quelques chefs impatients de reconquérir le pouvoir, tantôt même à une sorte de lassitude qu'éprouve la Chambre devant un ministère dont l'existence s'est prolongée durant un certain temps, à une espèce de caprice ou de besoin de renouveler le personnel gouvernemental. La majorité, une fois travaillée par le désir de changer de guides, saisit la première occasion qui se présente de manifester sa volonté de ne plus accepter la direction du cabinet. Les ministres, de leur côté, dès qu'ils sentent les résistances se former autour d'eux, cherchent à les vaincre immédiatement et à consolider leur position, en jetant leurs portefeuilles dans le premier

1. — Il est vrai que M. J. Ferry a soutenu aussi en 1881 qu'après les élections générales le cabinet doit remettre sa démission, afin de laisser pleine et entière liberté à l'initiative du Président et à la volonté de la Chambre. Mais on peut croire que ce n'était dans sa bouche qu'une doctrine de circonstance, pour justifier une démission prématurément donnée.

débat qui s'ouvre. Aussi, à tout instant, la question de cabinet se pose expressément devant la Chambre, et le ministère ne se retire guère que lorsqu'il a été vaincu dans une lutte où il a déclaré nettement, par la voix de son président, qu'il faisait de son existence l'enjeu de la bataille. Peu importe l'importance intrinsèque de la question discutée, puisque le vote a un autre objectif bien déterminé. Peu importent aussi les opinions des députés sur le fond même des dispositions soumises à leurs votes ; la majorité oublie son programme et ses résolutions antérieures, sans craindre même de montrer son incohérence et sa mobilité.

La Chambre des députés a eu rarement recours à un vote de blâme ou de défiance direct pour renverser le ministère. En 1877, elle adopta une résolution instituant une commission d'enquête chargée de rechercher les actes de pression illégale du gouvernement dans les élections. Après cette manifestation non équivoque d'hostilité à l'égard du cabinet de Broglie, elle déclara par une motion expresse à M. de Rochebouët et à ses collègues qu'elle ne pouvait entrer en rapport avec eux. Ces deux ministères, qui représentaient la politique de résistance à la Chambre récemment élue, étaient en dehors de la tradition parlementaire. Depuis cette époque les Chambres n'ont plus eu à recourir à des moyens aussi énergiques. En 1885, le cabinet présidé par M. J. Ferry se retira à la suite du vote par lequel la Chambre refusait à la demande de crédits pour le Tonkin la priorité sur les ordres du jour de blâme déposés par divers députés. En 1881, un ministère dirigé par le même homme politique avait cru plus habile d'annoncer sa démission dès

l'annonce des interpellations sur les affaires de Tunisie, afin d'éviter par là une désapprobation expresse des opérations engagées. En 1887, M. Goblet et ses collègues abandonnèrent le pouvoir, parce que la Chambre avait rejeté un ordre du jour, relatif aux économies à réaliser dans le budget, et exprimant sa confiance dans le gouvernement. Le vote qui, à la fin de cette même année, provoqua la première démission du cabinet Rouvier, s'adressait, au fond, au président de la République plutôt qu'aux ministres, et ceux-ci se trouvèrent frappés pour avoir rempli leur devoir constitutionnel en essayant de couvrir leur chef.

Dans la discussion des lois, il arrive assez fréquemment que les ministres posent la question de cabinet ; c'est souvent pour eux le seul moyen de faire prévaloir leurs idées personnelles. Toutefois il ne faut pas croire que cette décision, qui peut avoir des conséquences si graves, soit toujours déterminée chez eux par l'importance intrinsèque des dispositions mises en délibération, ou par leurs rapports plus ou moins intimes avec la politique du gouvernement. Il suffit souvent d'un simple incident survenu au cours de la discussion; les ministres saisissent ainsi une occasion qu'ils croient bonne pour engager la bataille et reconquérir une majorité qui commence à se débander. Cependant les crises ministérielles ont été rarement provoquées par le rejet de projets de loi. Nous avons déjà mentionné l'échec du ministère Dufaure dans les deux Chambres en 1876 au sujet de la prescription des faits de la Commune. De même le « grand ministère » présidé par Gambetta est tombé sur la question du scrutin de liste. Mais dans ces

dernières années trois ministères ont été renversés à propos de la déclaration d'urgence à accorder à divers projets. En 1888, le premier ministère Tirard s'est retiré, parce que la Chambre avait voté l'urgence d'une proposition de revision constitutionnelle. Le cabinet qui lui succéda, dirigé par M. Floquet, est tombé à la suite d'un vote de la même Chambre qui rejetait l'urgence de la même proposition. Enfin, cette année même, c'est encore une question d'urgence, à propos d'un projet de loi sur les associations, qui a amené la retraite du cabinet formé par M. de Freycinet.

Les questions financières ont provoqué plusieurs crises ministérielles. Nous avons déjà mentionné l'échec éprouvé par M. Goblet en 1887 à propos des économies budgétaires. A deux reprises M. de Freycinet fut renversé avec ses collègues à l'occasion de questions de crédits ; en 1882, la Chambre rejeta un crédit demandé pour appuyer l'intervention projetée du gouvernement dans les affaires d'Égypte ; en 1886, elle supprima dans le budget de 1887 les crédits affectés aux sous-préfets quelques jours avant l'ouverture du prochain exercice. Ce dernier vote n'eut d'ailleurs pas d'autre effet, et n'avait probablement pas d'autre but, que celui de renverser le ministère. En 1886, la chute du ministère Brisson eut aussi pour première et pour véritable cause un succès si mince sur une demande de crédits qu'il ressemblait fort à une défaite ; le gouvernement n'avait pu se faire allouer les sommes nécessaires pour la pacification du Tonkin et de Madagascar, qu'à la majorité infime de quatre voix.

Cet exemple montre qu'il ne suffit pas toujours au

ministère d'une simple majorité pour se maintenir au pouvoir. Comme il n'est appuyé en effet que par des groupes instables et indisciplinés, comme il ne peut jamais se croire assuré de la confiance constante de la plupart des députés qui lui ont donné leurs votes, dès qu'il ne commande plus une majorité assez importante, il est à la merci de l'incident le plus futile, il perd toute autorité et tout prestige, et presque toujours il agit sagement en abrégeant une existence désormais impuissante et condamnée.

Une nouvelle théorie s'est fait jour, suivant laquelle le ministère doit réunir, lorsqu'il pose la question de cabinet, non seulement les votes de la majorité de la Chambre, mais encore les voix de la majorité des républicains. Ainsi en 1879 le ministère Waddington, quoique la Chambre eût adopté à une assez forte majorité, — 244 voix contre 163, — l'ordre du jour accepté par le gouvernement, se retira néanmoins, parce que la plupart des députés républicains avaient voté contre lui. C'est, il est vrai, le seul exemple de crise ministérielle survenue dans des circonstances de ce genre ; mais il est arrivé depuis à plusieurs reprises que le ministère, posant la question de confiance au sujet d'une affaire dans laquelle les voix de la droite devaient nécessairement se porter du côté du gouvernement, a déclaré de la façon la plus claire qu'il se considérerait comme vaincu et abandonnerait le pouvoir, s'il ne pouvait obtenir l'appui de la majorité de la Gauche. Cette doctrine nous semble absolument inadmissible ; elle est contraire à la théorie et à la saine pratique du gouvernement parlementaire. Elle aboutit à enlever à toute

une partie de la représentation nationale le droit de soutenir et d'appuyer le cabinet, pour ne lui laisser que le pouvoir d'abattre et de renverser les ministres. Si la majorité d'un parti peut, malgré la majorité de la Chambre, congédier le ministère, c'est dire qu'elle peut faire prévaloir ses volontés. Logiquement, d'ailleurs, il faudrait admettre aussi que la crise ainsi ouverte ne peut être résolue que par la formation d'un ministère pris dans ce même groupe, majorité d'un parti, mais minorité dans le Parlement.

Il nous reste à examiner une dernière question. Quelle influence pourra exercer sur le sort du cabinet un vote de blâme ou de défiance adressé par la Chambre à un ministre en particulier ? On peut affirmer que, dans la situation politique de la France, un tel vote aura pour effet presque inévitable d'entraîner la chute du ministère tout entier. L'histoire constitutionnelle, il est vrai, ne nous offre à ce sujet que deux exemples contradictoires et peu probants. L'ordre du jour, dont le rejet par la majorité de la Gauche républicaine amena la retraite du cabinet Waddington en 1879, ne visait directement que le ministre de la Guerre. Mais la question discutée à ce moment semblait étroitement liée, sinon au programme, du moins aux passions politiques de la majorité. Tout récemment, le ministre de la Marine, M. Cavaignac, essuyait un grave échec devant la Chambre des députés sur une question relative à l'expédition du Dahomey. Il donna seul sa démission et l'incident n'eut pas d'autre conséquence. Il faut dire que le président du Conseil n'avait pu intervenir à temps pour exposer les vues du cabinet et engager sa

responsabilité. Au fond, il était certain, d'ailleurs, que la Chambre n'avait pas eu l'intention de renverser le ministère qui venait à peine d'être constitué.

Malgré cette absence de précédents décisifs, il est permis de croire que le cabinet sera presque toujours atteint par la motion dirigée contre l'un ou l'autre de ses membres. Un cabinet de coalition, en effet, n'a jamais qu'une autorité assez faible et une existence précaire ; un simple incident qui n'ébranlerait même pas la situation d'un gouvernement solidement assis suffira souvent pour le terrasser. D'autre part, il faut considérer que la retraite forcée d'un ministre aura probablement pour effet de renverser l'équilibre dans le cabinet, et de briser l'entente dans la coalition qui le soutient. Le ministre ainsi attaqué représente sans doute un groupe qui, voyant son chef abandonné par les autres fractions, se séparera de la majorité et passera à l'opposition. Ainsi la solidarité semble devoir fatalement s'exagérer dans les ministères où une sorte d'entente superficielle et péniblement échafaudée remplace l'union intime et spontanée de tous les membres.

# CHAPITRE V

## LES MINISTRES ET L'ADMINISTRATION

**I. — Les Institutions locales[1].** — Les institutions locales de la France ont encore aujourd'hui pour première base la législation autoritaire et centralisatrice de l'an VIII. Napoléon qui, dans la reconstitution du gouvernement de la France, s'était réservé toute la vraie puissance, n'avait pas manqué de s'attribuer à tous les degrés de l'administration une autorité exclusive. Dans le département comme dans la commune, c'était au pouvoir central qu'il appartenait de nommer et de révoquer les membres des corps représentatifs aussi bien que les agents d'exécution. Ni les uns, ni les autres n'avaient aucune initiative, ni aucune liberté d'action ; en toutes matières, ils recevaient l'impulsion de l'autorité supérieure et jamais ils ne pouvaient échapper à son contrôle omnipotent. Le cercle d'action des corps délibérants était, d'ailleurs, restreint à des fonctions aussi rares qu'insignifiantes. Les attributions se trouvaient concentrées et l'activité accumulée dans la personne d'agents uniques dont la volonté devait subir plus facile-

---

1. — Dalloz, *Code des Lois politiques et administratives*, vol. I ; — Ferrand, *Les Institutions locales en France et à l'étranger* ; — Ferrand, *Les Pays libres* ; — de Ferron, *Institutions municipales et provinciales comparées*.

ment la direction du pouvoir central. « Délibérer est le « fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul, » avait proclamé Rœderer. Et ce principe, appliqué dans toute sa rigueur en l'an VIII, n'a pas encore subi d'atténuation sérieuse.

Cependant des modifications furent peu à peu apportées à l'organisation de l'an VIII. La monarchie de Juillet commença par rendre aux corps délibérants l'indépendance dans leur origine; elle restitua aux électeurs le droit de les choisir. Peu à peu aussi on leur confia quelques nouvelles attributions, mais avec une prudence extraordinairement parcimonieuse. Par un étrange abus des mots et une singulière confusion d'idées, on décorait du nom de *décentralisation* une réforme qui remettait le droit de décision formelle dans certaines questions secondaires à des agents d'exécution placés sous la direction immédiate, la dépendance exclusive et le contrôle étroit de l'autorité centrale. Des progrès plus importants, il est vrai, ont été réalisés par la loi de 1871, qui a considérablement élargi et consolidé les droits des conseils généraux, et par la loi de 1884, qui a fortifié l'autorité des maires et des conseils municipaux. Mais malgré ces réformes, les institutions locales manquent encore de vigueur et d'activité, et la France reste toujours le plus centralisé des pays constitutionnels.

Le territoire se trouve divisé et subdivisé en départements, en arrondissements, en cantons et en communes. Les départements et les communes constituent les seuls centres d'administration locale. Les arrondissements ne sont que des circonscriptions d'administra-

tion générale; il y a bien dans chacun d'eux un conseil composé de membres élus, mais on ne peut voir dans les conseils d'arrondissement que des institutions de parade, sans pouvoir et sans influence, dont le rôle se borne à la répartition des contributions directes entre les communes et à l'émission de vœux inutiles. Le canton est dépourvu de tout organe comme de tout agent administratif; ce n'est guère qu'une circonscription électorale et judiciaire.

La gestion des intérêts départementaux est en quelque sorte partagée entre deux catégories d'organes distincts: d'une part, la délibération et la décision sont confiées à des corps représentatifs, élus et indépendants, au conseil général et à la commission départementale; d'autre part, l'instruction, la préparation et l'exécution sont réservées aux agents directs du pouvoir central, au préfet et au conseil de préfecture. Ces derniers exercent encore à eux seuls toutes les fonctions de l'administration générale dans le département, sans que jamais les organes locaux soient appelés à y participer.

Le conseil général se compose d'un certain nombre de membres élus par le suffrage universel dans les cantons. La durée de leur mandat est de six années, mais ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Le conseil général tient deux sessions ordinaires par an, aux dates fixées par la loi. De ces deux sessions l'une ne peut excéder un mois, l'autre ne peut durer plus de quinze jours. Le conseil général peut être convoqué pour huit jours au plus par un décret du Président de la République; il doit l'être, si la demande en est faite par les deux tiers de ses membres. Il élit son bureau, auquel

il confie la direction des débats et la police de l'assemblée. Le préfet a toujours entrée aux séances; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, sauf lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

Le conseil général n'a d'autres attributions que celles qui lui sont expressément et spécialement conférées par la loi. Elles sont multiples et de natures diverses; aussi convient-il pour la clarté de l'exposé de les distinguer en quatre catégories.

1. — Le conseil général est appelé à intervenir parfois dans l'administration des finances de l'État et des communes; mais il n'a, par contre, que des droits assez limités dans la gestion des finances du département. Ainsi chaque année il répartit les contributions directes dues à l'État conformément aux règles établies par les lois. D'autre part, il arrête, dans les limites fixées par la loi annuelle des finances, le nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux seront autorisés à voter pour faire face à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Le conseil général vote le budget du département sur la proposition du préfet et sur le rapport de la commission départementale. C'est dire qu'il délibère sur toutes les recettes, notamment sur les impositions et les emprunts, et sur toutes les dépenses à faire pour le compte du département. Mais en tout ceci la loi a singulièrement restreint sa liberté d'action. Ainsi, en ce qui concerne les recettes, il n'a pas à choisir la base, la nature, ni la répartition des taxes qu'il veut imposer. Il doit chercher toutes les ressources qu'il demande à l'impôt, tant ordinaires qu'extraordinaires,

dans des centimes additionnels aux contributions directes de l'État; encore ne peut-il voter ces derniers que dans certaines limites déterminées annuellement par la loi des finances. Il ne peut ordonner un emprunt de sa propre autorité qu'en le rendant remboursable dans un délai maximum de quinze années sur les ressources du département. Quant aux dépenses, il en est qui sont obligatoires et que le conseil doit adopter sous peine de les voir décréter d'office. Relativement aux dépenses facultatives, sa générosité se trouve limitée par les bornes étroites posées à son droit de créer des ressources.

Le vote du budget n'est pas une délibération réglementaire; il n'est rendu exécutoire que par un décret du Président de la République. Les autorités départementales n'ont pas à intervenir, à quelque titre que ce soit, dans l'exécution du budget qu'elles ont voté. En matière de finances comme dans tous les autres domaines, les mesures d'exécution sont de la compétence exclusive des fonctionnaires du gouvernement. Ainsi le département a pour comptable le trésorier-payeur général, pour ordonnateurs, les différents ministres et par délégation le préfet. Le Conseil général est seulement investi du droit de vérifier et de contrôler, à la fin de l'exercice, les comptes que lui communique le préfet.

2. — Le Conseil général délibère sur les objets rangés par la loi parmi les affaires d'intérêt départemental. Ses délibérations sont alors réglementaires, c'est-à-dire, exécutoires par elles-mêmes; elles ne peuvent être ni modifiées, ni réformées; elles peuvent seulement être annulées pour violation de la loi par un décret rendu après avis du Conseil d'État. Parmi les affaires énumé-

rées par la loi comme étant d'intérêt exclusivement départemental, citons l'aliénation ou l'acquisition, le mode de gestion et la destination des propriétés mobilières ou immobilières du département, pourvu qu'elles ne soient pas affectées à certains services d'utilité générale; les mesures concernant la direction, le classement et l'administration des routes départementales et des chemins vicinaux de grande communication; les travaux à exécuter sur les fonds du département; la défense et la sauvegarde des droits du département; certains services d'assistance publique, spécialement ceux qui sont relatifs aux aliénés et aux enfants; les foires et marchés, etc.

3. — Le conseil général délibère aussi sur certains objets qui intéressent à la fois l'État et le département. Dans ces cas, ses décisions ne sont pas réglementaires; mais elles deviennent exécutoires si, dans un délai de trois mois après la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution.

4. — Le conseil général donne son avis sur certaines affaires qui lui sont soumises en vertu des lois ou des règlements et sur les objets que les ministres lui communiquent spontanément. Il peut aussi adresser au gouvernement des réclamations dans l'intérêt spécial du département, des avis sur l'état et les besoins des services publics dans son ressort, et même des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. La loi lui interdit expressément tout vœu politique.

La commission départementale, dont l'institution avait été inspirée aux auteurs de la loi de 1871 par les dépu-

tations permanentes de la Belgique, de la Hollande et de l'Italie, ne trouve rien dans ses attributions qui la rapproche de ces dernières. C'est une commission composée de quatre à sept membres élus annuellement par le conseil général. Elle n'est point permanente; une seule réunion régulière chaque mois lui permet de remplir aisément la mission restreinte qui lui est dévolue. Elle n'a pas reçu l'ombre d'une attribution, ni dans l'administration générale, ni dans la juridiction administrative; elle ne prend aucune part, si mince soit elle, à tout ce qui, dans les affaires départementales, constitue une mesure d'exécution; elle n'exerce pas le moindre contrôle sur l'administration des communes. Son rôle se borne à régler les affaires que le conseil général lui délègue, — à exercer une certaine surveillance sur l'action du préfet dans l'administration des affaires départementales, spécialement en matière de finances, — à lui donner des avis sur les questions qu'il juge bon de soumettre à ses appréciations et à contrôler l'exécution qu'il donne aux délibérations du conseil général, — enfin à prendre certaines mesures relativement à quelques rares objets d'administration départementale dont la loi lui a remis directement la décision, à raison de l'examen minutieux de détails pratiques qu'elles exigent. Enfermée dans un cercle aussi étroit d'attributions, « prise entre le conseil général qui ne lui confie que « des affaires tout à fait secondaires, et l'administration « préfectorale qui lui soumet le moins d'affaires possible « et qui, depuis 1871, s'est constamment efforcée de « restreindre encore son action, la commission dépar- « tementale n'a qu'une influence très limitée sur l'ad-

« ministration du département [1] ». Ce n'est, dans le mécanisme des institutions départementales, qu'un simple rouage, enserré de tous côtés, qui subit toutes les impulsions et dont on perçoit difficilement l'activité et l'utilité.

Dans toute l'organisation administrative de la France, il n'est peut-être pas de disposition qui assure la force et la prépondérance de l'autorité centrale autant que la concentration merveilleusement combinée de toute l'action exécutive dans les mains du préfet. Qu'il s'agisse d'intérêts généraux ou d'intérêts départementaux, le préfet possède, en principe, à lui seul, la préparation, l'instruction et l'exécution de toutes les affaires. Et dans l'exercice de ses multiples attributions, il est placé sous la seule autorité du pouvoir central qui le nomme, le déplace et le révoque à son gré. Il est absolument indépendant des corps locaux constitués et, en dehors de l'intervention de ses chefs hiérarchiques, il n'a à redouter que l'ingérence abusive du député pesant sur le ministre de tout le poids de son influence parlementaire.

Dans la sphère des intérêts généraux, le préfet est le délégué du pouvoir central dans le département; « il est, à lui seul, le représentant et comme le résumé « des dix ministres [2] ». Son rôle est donc excessivement étendu et des plus complexe; aussi devons-nous faire abstraction ici de celles de ses attributions qui ont un caractère exceptionnel ou plutôt « formel » et nous bor-

1. — Deschanel, *Les Projets de décentralisation*, dans *le Temps* du 27 janvier 1891.
2. — Deschanel, *Les Projets de décentralisation*, dans *le Temps*, du 23 janvier 1891.

ner à mentionner ses fonctions les plus importantes.

1. — Le préfet est d'abord l'agent général d'*instruction* et de *transmission* du pouvoir central dans le département. Il tient le gouvernement au courant de tous les événements qui peuvent l'intéresser; il doit adresser chaque mois au ministre de l'Intérieur un rapport sur les faits d'ordre politique, administratif, économique et sur tous les incidents de quelque importance qui se produisent dans le département. Il instruit les affaires dont la solution appartient à l'autorité centrale et prépare les projets des décisions à prendre. Il est l'intermédiaire autorisé entre ses administrés et le gouvernement, comme entre les agents de l'administration et les ministres.

2. — Le préfet est le chef de l'*administration intérieure proprement dite* dans le département. Il assure l'exécution des lois, des décrets et des règlements; il veille au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique et possède à ce titre le pouvoir réglementaire, — à l'exclusion du conseil général, — et le droit de requérir et de faire agir la force publique.

3. —Il intervient même dans l'administration de tous les *services spéciaux*, quels qu'ils soient. Ses pouvoirs, qui varient d'un service à l'autre, comprennent tout au moins un droit général de surveillance, qui lui permet d'imposer aux agents de tout ordre le respect des lois, des règlements et des décisions ministérielles, et de les maintenir dans la voie politique voulue par le gouvernement. Il possède même dans certaines branches spéciales d'administration, telles que les postes, l'instruction primaire, les contributions directes et in-

directes, les prisons, les ponts et chaussées, etc., le droit de nommer, de suspendre et de révoquer les agents inférieurs.

4. — Si l'on excepte certains pouvoirs tout particuliers réservés au conseil d'État et au conseil de préfecture, le préfet exerce tous les droits de la tutelle administrative sur les communes, aussi bien que sur les établissements publics.

En ce qui concerne les intérêts départementaux, le préfet exerce à lui seul toute l'autorité exécutive. Seul il est chargé de l'instruction préalable de toutes les affaires, sans que le conseil général, ni la commission départementale puissent prétendre partager avec lui cette attribution. Seul il assure l'exécution des décisions du Conseil général et de la commission départementale; c'est ainsi notamment qu'il lui appartient de répartir entre les intéressés les allocations, gratifications et secours inscrits au budget départemental, comme aussi de nommer tous les fonctionnaires et agents du département.

Il est aisé de voir de quelle autorité démesurée doit jouir cet homme qui réunit tous les pouvoirs et toutes les influences. Il tient dans sa main la nombreuse armée des fonctionnaires et agents de l'État, à quelque service qu'ils appartiennent; il commande seul aux employés du département; il guide l'administration des communes et souvent même la dirige, transformant ses droits de tutelle et de contrôle en pouvoir d'action et d'impulsion; il agit enfin sur la généralité des citoyens, tant par l'exercice plus ou moins rigide de ses multiples pouvoirs, que par la concession des nombreuses faveurs dont il

peut disposer. C'est une sorte de potentat absolument irresponsable devant ses administrés. Il ne doit compte de ses actes qu'au ministre; mais celui-ci ne se contente pas de l'expédition régulière des affaires, il exige souvent de lui des services et des succès politiques. Aussi le préfet doit-il user de sa grande influence au bénéfice du parti au pouvoir et de ses candidats; il est le grand organisateur des campagnes électorales dans le département, c'est lui qui dirige la plus puissante des forces politiques, qui commande à la masse la plus disciplinée, dont la faveur est la plus enviée et dont l'opposition est la plus redoutée.

La loi a institué dans chaque département un conseil de préfecture composé de trois ou de quatre conseillers et présidé par le préfet; le secrétaire général de la préfecture remplit auprès de ce conseil les fonctions de commissaire du gouvernement. Le conseil de préfecture est à la fois un organe de juridiction contentieuse et un auxiliaire du préfet dans l'expédition des affaires administratives. Quoiqu'il ne soit point le juge de droit commun en matière administrative et qu'il n'ait d'autres attributions que celles qui se fondent sur une disposition spéciale de la loi, cependant on peut dire qu'en fait sa compétence embrasse à peu près tout le domaine du contentieux administratif, et ce domaine a été largement étendu par les lois françaises. C'est ainsi que le conseil de préfecture juge en premier ressort les contestations relatives aux contributions directes, à l'exécution des travaux publics, à la grande voirie, aux domaines nationaux, aux biens communaux, etc. En dehors de sa mission judiciaire, il est appelé par

la loi à donner aux communes et aux établissements publics les autorisations de plaider en justice. Enfin, dans certains cas, le préfet est obligé de le consulter avant de prendre une décision et il a toujours la faculté de prendre ses avis avant de statuer.

Le conseil de préfecture ne peut entraver la liberté d'action du préfet, car il est entièrement sous sa dépendance. Le poste de conseiller de préfecture n'est considéré généralement que comme un premier pas dans la carrière administrative, et les jeunes gens qui l'occupent n'ont évidemment aucune envie de résister au supérieur dont les renseignements et les recommandations auprès du pouvoir central vont décider de leur avenir et de leur avancement.

La loi partage la gestion des intérêts communaux entre deux autorités distinctes : au conseil municipal, elle confie tous les pouvoirs de délibération; au maire, elle réserve toute l'autorité exécutive; les adjoints ne sont que les auxiliaires du maire, exerçant les attributions qu'il leur a expressément déléguées, ou qu'il se trouve dans l'impossibilité d'exercer par lui-même.

Le conseil municipal se compose d'un certain nombre de membres, en proportion avec la population de la commune; il est élu par le suffrage universel des habitants et renouvelé intégralement tous les quatre ans. Il tient chaque année quatre sessions ordinaires qui ne peuvent durer plus de quinze jours sans l'assentiment du préfet, sauf l'une d'elles qui peut se prolonger durant six semaines. Mais le maire peut toujours convoquer des réunions extraordinaires du conseil; il le doit même, lorsque la demande motivée en est faite par

la majorité en exercice du conseil municipal. Le préfet et le sous-préfet peuvent également prescrire des convocations extraordinaires. Les séances sont publiques, sauf décision contraire du conseil; elles sont présidées par le maire qui a seul la police de l'assemblée.

La mission du conseil municipal se borne strictement aux questions dans lesquelles les intérêts de la commune se trouvent engagés. Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune; il donne les avis requis par les lois et les règlements ou demandés par l'autorité supérieure, spécialement en ce qui concerne la gestion des établissements publics et les travaux de grande voirie dans la commune; il exerce certaines attributions relatives à la répartition des impôts directs: il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local, à l'exclusion des vœux politiques et sous condition de ne publier ni proclamation, ni adresse.

En principe, les décisions prises par le conseil municipal sont réglementaires, c'est-à-dire exécutoires de plein droit, sans approbation de l'autorité supérieure. Cependant le préfet, en conseil de préfecture, doit en prononcer la nullité, qui est de droit, si elles portent sur un objet étranger aux attributions du conseil, si elles ont été adoptées en dehors de la réunion légale de ce dernier, si elles ont été prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. La même autorité peut annuler les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet. Afin de permettre ce contrôle, le maire doit adresser l'expédition de toutes les délibérations dans la huitaine à l'autorité supérieure,

préfet ou sous-préfet, et, sauf autorisation expresse du préfet, elles ne deviennent exécutoires qu'un mois après cet envoi.

Mais la loi a si bien multiplié les exceptions au principe posé plus haut qu'il n'est pas un acte important de l'administration municipale qui ne doive recevoir l'approbation expresse du préfet agissant seul ou sur l'avis du conseil de préfecture. Il en est ainsi des délibérations relatives au budget communal, aux crédits supplémentaires, aux contributions extraordinaires, aux octrois, aux emprunts, aux aliénations et acquisitions d'immeubles, aux baux à long terme, aux transactions, aux travaux publics, à la voirie, etc. Il est même certains cas où la loi exige l'approbation du conseil général, ou encore du Parlement, notamment s'il s'agit de dépasser le maximum des centimes additionnels dont la perception a été autorisée par le budget départemental ou par la loi des finances.

Le conseil municipal, dès qu'il est constitué, nomme un maire et un ou plusieurs adjoints dont les fonctions prendront fin avec le mandat du conseil lui-même. Le maire concentre dans ses mains toute l'autorité exécutive de la commune; les adjoints n'ont, ni personnellement, ni comme membres d'un collège, aucun pouvoir par eux-mêmes. Le maire agit toujours seul et sous sa seule responsabilité, sans jamais devoir écouter leurs conseils. Leurs fonctions se bornent, soit à remplacer le maire en cas d'absence ou d'empêchement, soit à exercer les pouvoirs qu'il leur a délégués, tant que dure la délégation. Dans l'un et l'autre cas, ils agissent sans délibération avec qui que ce soit, comme

le maire lui-même ; les mesures d'exécution sont toujours le fait d'un seul homme à tous les degrés de la hiérarchie administrative.

La mission du maire est excessivement complexe; les qualités les plus diverses se confondent dans sa personne. Il est le chef de l'administration municipale et l'agent exécutif de la commune; il est officier de police administrative; il est le délégué et l'agent de l'administration supérieure. Ajoutons encore qu'il est officier de police judiciaire, officier de l'état civil, parfois même représentant du ministère public.

Comme chef de l'administration municipale, le maire gère les propriétés et les revenus de la commune, surveille les établissements communaux, prépare le budget, ordonnance les dépenses, dirige les travaux, passe tous les actes au nom de la commune et la représente en justice, nomme, révoque ou suspend les employés communaux, sauf les exceptions prévues par la loi, et assure, en un mot, l'exécution des délibérations du conseil municipal. Lorsqu'il agit en cette qualité, il n'a pas d'ordres directs à recevoir ; mais il est soumis à la surveillance de l'administration supérieure et au contrôle du conseil municipal.

Comme agent de police administrative, le maire est investi de la police municipale et de la police rurale. Il est dans ce cas indépendant du conseil municipal, mais il reste soumis à la surveillance de l'administration supérieure, et celle-ci peut, en ces matières, faire des règlements à l'exécution desquels il doit veiller. Le maire a reçu de la loi le droit de porter des règlements de police, à l'exclusion du conseil municipal ; mais le

préfet peut toujours, à quelque époque et pour quelque motif que ce soit, les annuler ou en suspendre l'exécution.

En tant que délégué du pouvoir exécutif, le maire est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, enfin de fonctions spéciales, aussi nombreuses que variées, que les lois lui ont attribuées dans tous les domaines de l'administration. Ici, cela va sans dire, il se trouve entièrement placé sous l'autorité de l'administration supérieure ; il doit obéissance aux ordres de ses supérieurs hiérarchiques. Il n'a plus de pouvoir propre, ni d'initiative indépendante, il doit strictement se conformer aux instructions qu'il reçoit.

Malgré le principe général de l'élection des maires, on ne peut dire que l'autonomie communale soit grandement développée en France. L'intérêt général domine toujours les intérêts locaux, et les pouvoirs n'ont pas été ménagés à l'autorité supérieure pour sauvegarder sa force et sa prépondérance.

Considérons en effet le conseil municipal. Il est élu par le suffrage universel, mais il peut être dissous par le Président de la République, ou suspendu par le préfet. La loi n'exige pour la dissolution qu'un décret motivé rendu en conseil des ministres, sans imposer au droit de l'autorité supérieure d'autre limite que cette condition de pure forme. La compétence du conseil municipal a été maintenue dans des limites assez étroites ; c'est ainsi notamment que les affaires de police lui sont totalement étrangères. Nous avons vu déjà qu'il reste dans la plupart de ses délibérations sous

la dépendance du pouvoir central et que si, en principe, ses décisions sont exécutoires par elles-mêmes, en réalité, la plupart de ses actes sont, en vertu de dispositions spéciales, subordonnés à l'approbation de l'autorité supérieure.

Mais ce qui donne surtout la juste notion du degré d'indépendance et d'autonomie dont jouit le conseil municipal, c'est la mesure restreinte de ses pouvoirs financiers, c'est le peu d'étendue de ce droit primordial qui est la source de la puissance pour toute assemblée politique : la fixation des ressources et des dépenses, le vote du budget. Le budget est voté chaque année par le conseil municipal, mais il n'est réglé que par un arrêté du préfet, ou même dans les grandes villes par un décret du Président de la République. Le conseil, remarquons-le, n'est pas libre de se créer des ressources comme il l'entend; il ne peut trouver de revenus sérieux sans l'autorisation préalable ou la ratification d'une autorité quelconque. De plus, l'autorité qui règle le budget doit respecter les bases des recettes qui y figurent, mais elle peut en changer les évaluations.

Quant aux dépenses, la plupart sont rendues obligatoires par la loi et, si le conseil municipal rejette les crédits nécessaires pour y faire face, ou ne vote que des crédits insuffisants, le préfet peut les inscrire ou les augmenter d'office. Mais il est aussi des dépenses facultatives; celles-ci, l'autorité supérieure ne peut ni en augmenter la somme, ni en ordonner de nouvelles; elle peut cependant les rejeter ou les réduire, à moins que le projet adopté par le conseil municipal ne pourvoie à toutes les dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires,

au moyen des recettes ordinaires de la commune.

Quoiqu'élu par le conseil municipal, le maire n'en reste pas moins soumis, dans l'exercice de ses fonctions, tantôt au contrôle, tantôt à l'autorité du préfet et du pouvoir central.

La loi a pris soin de garantir à l'administration supérieur les moyens les plus efficaces pour vaincre la résistance du maire récalcitrant : le préfet peut le suspendre pour un mois, le ministre de l'Intérieur peut porter cette suspension à trois mois, le Président de la République peut le révoquer à son gré; car la loi n'a point précisé les cas où ces mesures de rigueur pourront être employées. Quand le maire agit comme agent du pouvoir exécutif, il est sous les ordres du préfet et il lui doit la même obéissance que tous les autres agents ; s'il refuse d'agir, le préfet pourvoit directement à l'exécution de ses ordres. De même, chaque fois qu'un acte est imposé par la loi, si le maire refuse ou néglige de le faire, le préfet peut y procéder d'office. En matière de police municipale, le maire n'a qu'un pouvoir subordonné à celui du préfet ; celui-ci peut, à sa guise, porter des règlements de police que le maire devra exécuter, pourvu qu'ils s'appliquent à toutes les communes du département ou du moins à plusieurs d'entre elles ; il peut même faire des règlements spéciaux à une seule commune, après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat.

Tout est d'ailleurs parfaitement agencé dans l'organisation de l'administration française pour assurer la forte influence et l'autorité décisive du préfet dans les affaires municipales. Le maire, livré à ses seules forces,

portant tout le poids des responsabilités à encourir, hésitera beaucoup plus qu'un collège à tenter une résistance et mettra en tout cas moins de persévérance dans son opposition. Il obéira plus facilement à l'impulsion d'un supérieur qui peut arbitrairement faciliter ou entraver sa charge, lui accorder mille faveurs, ou lui susciter mille ennuis. Car il ne faut pas oublier que tout le contrôle de la gestion municipale est concentré dans les mains du préfet, que celui-ci est le grand dispensateur des multiples avantages que l'administration supérieure peut concéder aux communes et aux particuliers. Le maire qui entre en lutte avec l'administration préfectorale semble sacrifier par sa seule opposition les intérêts de sa commune; il attire sur sa tête toutes les tracasseries que peut susciter à propos de chaque acte un contrôle volontairement minutieux et malveillant.

II. — **Le Pouvoir réglementaire.** — Le Président de la République possède, en vertu de sa mission propre, le droit de porter des règlements pour l'exécution des lois. Il arrive cependant que la loi prend soin de lui conférer expressément ce même pouvoir, mais elle le fait ordinairement dans le but de lui imposer des formes particulières dans l'exercice de son droit. D'autre part, le législateur délègue parfois au chef de l'État, par une disposition spéciale, le droit de compléter la loi et de porter ainsi de véritables mesures législatives. On distingue donc en France les décrets généraux du Président de la République en trois catégories.

1. — Les décrets portant règlement d'administration

publique. Ce sont ceux que le Président ne peut faire qu'en vertu d'une délégation spéciale du législateur et qui participent des caractères distinctifs des dispositions législatives. Ils doivent, à peine de nullité, être promulgués après avis du conseil d'État ; mais si le gouvernement est obligé de consulter ce corps, il n'est nullement tenu de se conformer à ses conseils.

2. — Les décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique. Ils règlent des matières qui rentrent dans la compétence naturelle du pouvoir exécutif, mais pour lesquelles la loi, par une disposition spéciale, exige l'avis préalable du conseil d'État.

3. — Les décrets ordinaires que le chef de l'État porte en vertu de sa mission propre et qui ne sont soumis à d'autre formalité que le contre-seing d'un ministre. En fait, cependant, même pour ces décrets, le gouvernement ne manque pas de consulter, soit le conseil d'État, soit l'une de ses sections, s'ils ont pour objet une matière compliquée ou importante.

En principe, le pouvoir réglementaire n'appartient qu'au chef de l'État. Toutefois, les ministres ont reçu le droit de porter des règlements sur certaines matières, assez rares d'ailleurs. Nous avons déjà remarqué que les préfets et les maires sont investis d'un pouvoir de réglementation assez étendu, spécialement en matière de police.

Lorsque les formalités prescrites par la loi à peine de nullité n'ont pas été observées pour un décret appartenant à l'une ou à l'autre de ces catégories, toute partie citée devant les tribunaux peut soutenir que le décret invoqué contre elle n'est pas obligatoire. De

plus, toute personne dont les droits sont lésés, soit par un décret ordinaire, soit par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, peut déférer cet acte au conseil d'État statuant au contentieux. Mais il n'en est pas de même à l'égard des règlements d'administration publique : ceux-ci, en leur qualité d'actes législatifs par nature, échappent à la compétence du conseil d'État.

Les ministres transmettent souvent à leurs subordonnés des instructions qui expliquent la portée des lois et des décrets. Les agents de l'administration doivent se conformer strictement, dans tous leurs actes, à ces ordres de leurs chefs hiérarchiques. Mais les interprétations ministérielles n'ont, pour les particuliers et pour les tribunaux, aucune force obligatoire; elles n'ont qu'une valeur doctrinale que les uns et les autres ont le droit d'apprécier en toute liberté.

III. — **Le Conseil d'État.** — En dehors des fonctionnaires et des employés attachés au service des bureaux, le conseil d'État compte actuellement :

1. — Trente-deux conseillers en service ordinaire,
2. — Dix-huit conseillers en service extraordinaire,
3. — Trente maîtres des requêtes,
4. — Trente-six auditeurs, dont douze de première classe et vingt-quatre de seconde classe.

Les conseillers en service ordinaire sont nommés par décret du Président de la République rendu en conseil des ministres; ils ne peuvent être révoqués que par un acte soumis aux mêmes formes. Le chef de l'État nomme parmi eux un vice-président et cinq pré-

sidents de section. Le gouvernement choisit les conseillers d'État soit parmi les maîtres des requêtes, soit parmi les agents distingués de l'administration. Mais toujours il exige des garanties sérieuses d'adhésion à sa politique. C'est dire que les ministres réservent ces fonctions à leurs protégés, ou se laissent guider par les recommandations des députés influents.

Les conseillers en service extraordinaire sont désignés par un simple décret du Président de la République. Ce sont des fonctionnaires appartenant à l'administration active, ordinairement des directeurs des ministères, que le gouvernement associe aux travaux du conseil d'État. Ils ne reçoivent de ce chef aucun traitement spécial, et ils perdent leur titre de conseiller d'État, dès que leurs fonctions administratives viennent à cesser. Ils n'ont pas, d'ailleurs, pleine compétence, comme les conseillers ordinaires : ils ne peuvent être appelés à délibérer sur les affaires du contentieux ; et dans les autres matières, ils n'ont voix délibérative que sur les questions concernant le département ministériel auquel ils sont attachés.

Les maîtres des requêtes remplissent les fonctions de commissaires du gouvernement dans la section du contentieux, et celles de rapporteurs dans les sections administratives. Ils sont nommés par décret ordinaire ; mais ils doivent être pris pour un tiers au moins parmi les auditeurs de première classe et, de plus, le vice-président et les présidents de section sont appelés à faire des présentations. Ils ne peuvent être révoqués que par décret individuel et après avis des présidents de section. Ils ont voix délibérative dans les affaires dont le rapport leur

est confié, et voix consultative dans toutes les autres. A la section du contentieux, le plus ancien des maîtres des requêtes présents à la séance est appelé à voter en cas de partage.

Les auditeurs de seconde classe sont nommés au concours pour un terme de huit années. Les auditeurs de première classe sont choisis parmi les auditeurs de seconde classe, ou parmi les anciens auditeurs qui ont exercé leurs fonctions ou d'autres fonctions publiques pendant quatre années au moins.

Ajoutons enfin que les ministres ont rang et séance à l'assemblée générale du conseil d'État et que chacun d'eux a voix délibérative en matière non contentieuse dans les affaires qui dépendent de son département. Le ministre de la Justice est président du conseil d'État ; il a le droit de présider les réunions des sections aussi bien que les assemblées générales, sauf toutefois les séances de la section du contentieux, et il a toujours voix délibérative quand il siège.

Le conseil d'État est divisé en cinq sections entre lesquelles les divers objets de sa compétence sont actuellement répartis de la manière suivante :

1. — Législation, justice et affaires étrangères.

2. — Intérieur, cultes, instruction publique et beaux-arts,

3. — Finances, guerre, marine, colonies.

4. — Travaux publics, agriculture, commerce, industrie, postes et télégraphes.

5. — Contentieux.

Le rôle propre des sections n'est pas de donner des avis définitifs et des jugements décisifs, mais d'exa-

miner les affaires et de préparer les résolutions à prendre. En matière administrative, toutes les questions importantes sont déférées à l'assemblée générale, et en matière contentieuse tous les procès intéressants sont portés à l'assemblée du contentieux.

Les attributions du conseil d'État se divisent en deux catégories bien distinctes, qui se différencient aussi bien par la procédure suivie que par le rôle réservé au conseil par la valeur et le caractère de ses décisions. D'une part, il donne des avis, soit au pouvoir législatif, soit au pouvoir exécutif; de l'autre, il exerce une véritable juridiction contentieuse. En matière administrative ou législative, ses résolutions n'ont, pour les autorités auxquelles elles s'adressent, que la valeur de simples avis; en matière contentieuse, ses décisions ont force exécutoire par elles-mêmes, et aucune autorité ne peut les réformer, ni les enfreindre.

En principe, l'intervention du conseil d'État dans l'étude et la préparation des lois n'est obligatoire, ni pour le gouvernement, ni pour les Chambres. Certaines dispositions spéciales ont exigé, il est vrai, son avis préalable sur les projets relatifs à la création de nouvelles communes et sur ceux qui autorisent la construction de chemins de fer d'intérêt local. Mais les lois organiques n'imposent pas au pouvoir législatif la collaboration du conseil d'État; elles donnent au gouvernement la faculté de lui soumettre les projets de loi qu'il a l'intention de présenter au Parlement; elles laissent aux Chambres le pouvoir de lui renvoyer les propositions émanées de l'initiative parlementaire. Mais ni le Gouvernement, ni les Chambres n'ont eu

souci de faire appel aux lumières du conseil d'État, et depuis vingt ans, le rôle de ce dernier dans l'œuvre législative a été réduit « à une participation éventuelle, « accidentelle, à un fantôme, à un décevant mirage de « collaboration [1] ».

En matière administrative, le conseil d'État est pour chacun des ministres un comité consultatif à l'assistance duquel il peut toujours avoir recours. Et il faut reconnaître que les chefs des départements ne manquent pas de réclamer fréquemment ses avis. C'est ainsi que le conseil d'État est toujours consulté par eux, dès que se présente une question générale sur laquelle ils désirent fixer la jurisprudence de leur administration. D'autre part, de nombreuses dispositions spéciales, aussi bien que la loi organique du conseil d'État, ont exigé l'avis préalable de ce dernier pour une foule d'actes administratifs de toute espèce, notamment pour les règlements d'administration publique, pour certains actes relatifs à la haute police des cultes, à l'administration des communes et des départements, pour la création des établissements publics et d'utilité publique, pour l'autorisation de certains travaux publics, pour les concessions de mines, pour les prises maritimes, etc.

Les affaires administratives sont renvoyées à la section compétente, où elles sont étudiées et discutées ;

1. — Varagnac, *Le Conseil d'État et les projets de réforme*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 septembre 1892, p. 293. Suivant le *Compte général des travaux du Conseil d'État*, « le nombre des projets « soumis au Conseil, après s'être abaissé de 68 à 46 pour les deux pé- « riodes quinquennales antérieures, est tombé, pendant la période 1883- « 1887, à 22 seulement. De ces 22 projets, deux ont été envoyés par les « assemblées législatives »; il serait plus exact de dire : par le Sénat, car la Chambre des députés n'a rien adressé au conseil d'État.

mais généralement elles sont, après ce premier examen, rapportées à l'assemblée générale du conseil d'État qui délibère à son tour et donne un avis définitif.

Le règlement organisant le conseil d'État exige en effet le renvoi à l'assemblée générale pour les matières déterminées dans une longue énumération qui embrasse toutes les questions de quelque importance. Même en dehors des cas prévus par le règlement, le renvoi d'une affaire à la délibération de l'assemblée générale peut toujours être réclamé, soit par le ministre qu'elle concerne, soit par le président de la section qui l'a examinée.

Les décisions du Conseil d'État en matière contentieuse sont de véritables jugements et ne peuvent par conséquent statuer que par voie de disposition spéciale; elles sont souveraines et ne sont donc soumises à aucun contrôle, sauf toutefois dans certains cas où elles peuvent être déférées au tribunal des conflits.

La mission du conseil d'État jugeant au contentieux se borne strictement aux actes ayant un caractère administratif. Par application de ce principe, on ne peut lui déférer les règlements d'administration publique qui constituent de véritables actes législatifs, quoiqu'ils soient posés par le pouvoir exécutif. De plus, le conseil n'est compétent qu'à l'égard des *décisions* administratives proprement dites, c'est-à-dire, susceptibles, soit de créer un droit nouveau, soit de porter atteinte à un droit acquis, soit de former un titre opposable aux tiers.

Le conseil d'État remplit, en matière contentieuse, tantôt le rôle d'un juge d'appel, tantôt celui d'un juge de premier et dernier degré, tantôt enfin celui d'une sorte de tribunal de cassation.

1. — Lorsque la loi a confié à une juridiction administrative quelconque, autre que le conseil d'État, la décision de certaines affaires, les parties intéressées peuvent, sauf disposition contraire de la loi, appeler de cette décision devant le conseil d'État. Celui-ci est donc le juge d'appel ordinaire à l'égard de toutes les autorités administratives qui exercent une partie de la juridiction contentieuse, notamment à l'égard des conseils de préfecture, des conseils privés et des conseils d'administration des colonies, des ministres et des préfets dont les décisions ont, dans certains cas, un caractère contentieux. On peut même parfois lui déférer de cette façon certains actes du chef de l'État, par exemple, en matière de pensions ou de changement de noms.

2. — Le Conseil d'État constitue parfois l'unique degré de juridiction. Il reçoit ainsi quelques rares affaires qui lui sont attribuées par des textes spéciaux. De plus, une jurisprudence ancienne lui reconnaît le droit de donner de la même façon l'interprétation des actes du chef de l'État. Enfin, d'après une nouvelle doctrine que la jurisprudence la plus récente tend à consacrer, les ministres ne seraient plus, comme on l'a admis longtemps, les juges de droit commun en matière administrative, et, en l'absence de toute disposition de la loi, les affaires devraient être soumises au conseil d'État jugeant en premier et dernier ressort.

3. — Enfin, un recours est ouvert devant le conseil d'État pour excès de pouvoir, à l'égard de toutes les décisions administratives, contentieuses ou non contentieuses, lorsque la loi n'a laissé aux parties intéressées aucun autre moyen de défendre leurs droits. Ainsi, con-

tre les décisions administratives proprement dites, il n'y a pas de recours pour excès de pouvoir, si l'affaire peut être déférée par la voie ordinaire, soit au conseil d'État, soit à une autre juridiction administrative. De même, le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert pour les décisions contentieuses, que si le conseil d'État ne peut pas en être saisi par la voie de l'appel; il n'est donc possible de l'exercer qu'à l'égard de certaines juridictions spéciales comme les conseils de revision, les conseils académiques, la cour des comptes, etc. Lorsqu'il est saisi de cette façon, le conseil d'État ne juge pas au fond, il ne fait qu'annuler les décisions qui lui sont soumises. Il peut prononcer l'annulation des actes administratifs proprement dits pour toute violation de la loi; mais il ne peut casser les décisions contentieuses que pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir.

Les affaires sont d'abord soumises à la section du contentieux qui les instruit et en prépare le rapport. Mais en principe elles doivent être toutes portées à l'assemblée publique du conseil d'État statuant au contentieux, qui se compose du vice-président, des membres de la section du contentieux et de huit conseillers en service ordinaire. La section du contentieux ne peut juger à elle seule que les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu de constitution d'avocat; ces dernières mêmes doivent être portées à l'audience publique, lorsque ce renvoi est demandé, soit par l'un des membres de la section, soit par le commissaire du gouvernement à qui elles ont été communiquées. En fait, les affaires des contributions directes et les affaires électorales sont les seules que la section du contentieux juge ordinaire-

ment sans les porter à l'assemblée publique ; elle transmet toujours à celle-ci les questions de pensions et les recours pour excès de pouvoir.

L'organisation du conseil d'État ne peut manquer de subir sans tarder certaines modifications. D'une part, le contentieux administratif a pris un tel développement que la section est impuissante à expédier les affaires qui lui sont renvoyées et que l'examen des recours subit des retards intolérables; « on cite des « requêtes qui n'ont été jugées qu'après quatre ans, « parfois cinq ans d'attente[1]. » D'autre part, la section de législation est à peu près réduite à l'inactivité. Quoi qu'en dise son titre, cette section n'est point chargée de l'étude de tous les projets de loi soumis au conseil d'État, — et nous avons vu que la masse totale de ceux-ci est loin d'être importante; — sa compétence s'étend et se borne à toutes les affaires administratives et législatives renvoyées au conseil par les départements de la Justice et des Affaires étrangères. Cela fait « en « tout moins d'une centaine d'affaires dont les trois « quarts sont des plus simples. Si vous y joignez un « projet de loi qui survient en moyenne tous les dix ou « douze mois par la munificence d'un garde des sceaux « pris de scrupule[2], et chaque année une douzaine de « séances dans lesquelles la section délibère avec une « section voisine, vous avez un aperçu exact des tra-

1. — Varagnac, *op. cit.*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 août 1892, p. 772.

2. — Il convient de remarquer que le ministre actuel a rompu avec la tradition et a soumis au conseil d'État toute une série de projets concernant la législation civile et criminelle.

« vaux qui constituent sa part dans l'œuvre du con-
« seil [1] ».

Pour remédier à cette situation, le ministre de la Justice avait déposé en 1891 un projet de loi qui supprimait la section de législation, partageait ses attributions entre les autres sections administratives et la remplaçait par une seconde section du contentieux. C'était là une solution très simple qui n'apportait, peut-on dire, aucune modification à l'organisation des pouvoirs et de l'administration. Mais depuis quelque temps déjà, dans le public, dans la presse, et même dans le Parlement, on se plaignait de la confection vicieuse des lois que les votes irréfléchis et les amendements improvisés encombraient de dispositions obscures et contradictoires. Pourquoi, dès lors, ne pas recourir, pour la rédaction et la revision des lois, à cette assemblée de légistes, déjà investie d'attributions législatives, et ne pas rendre son intervention obligatoire et régulière? Un député de la majorité se fit l'interprète de ce sentiment et opposa au projet ministériel une proposition qui, d'une part, précisait et développait l'intervention législative du conseil d'État, et, d'autre part, le débarrassait d'une bonne partie de sa mission contentieuse, en renvoyant aux tribunaux ordinaires toute une série d'affaires réservées jusqu'ici à la compétence des juridictions administratives.

Il est bien difficile de dire dans quel sens se fera la réforme. L'auteur du projet de 1891 a quitté le pouvoir,

1. — Varagnac, *op. cit.*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 septembre 1892, p. 302.

et les hasards des combinaisons ministérielles lui ont précisément donné pour successeur le député qui avait proposé l'extension et la consolidation des attributions législatives du conseil d'État. La commission de la Chambre des députés, à laquelle le projet et la proposition ont été renvoyés, s'est montrée disposée à modifier aussi peu que possible la situation actuelle. Elle propose le maintien de la section de législation, sans rien changer aux attributions législatives du conseil d'État et se contente de réduire quelque peu la compétence contentieuse de ce dernier.

IV. — **Les Agents administratifs.** — L'administration française a été admirablement organisée, semble-t-il, pour assurer la force irrésistible de son impulsion et la régularité imperturbable de son action. Une division systématique et bien ordonnée des diverses fonctions a donné naissance à des branches indépendantes et parfaitement délimitées; dans chacun des domaines spéciaux ainsi créés, les fonctions ont été partagées entre des agents hiérarchiquement organisés, et à tous les degrés chacun de ces agents centralise toute la compétence sur une circonscription territoriale bien déterminée. Ainsi tous les organes de ce vaste mécanisme peuvent se mouvoir sans frottements et sans chocs qui enrayent ou suspendent leur marche. D'autre part, la répartition des attributions ne porte aucune atteinte à l'unité de direction qui doit présider à tous les mouvements : l'impulsion première est donnée à tous les rouages par un moteur central, le conseil des ministres. Bien plus, sur tous les points du territoire, les agents

de tout ordre et de tout rang sont maintenus strictement dans la voie tracée par le pouvoir central; car dans chaque département le préfet, qui concentre dans sa main tous les pouvoirs de l'administration générale, est muni de droits étendus de contrôle, de surveillance et même d'action sur tous les services spéciaux de l'administration.

Mais les fondateurs de l'organisation française ont cru qu'il convenait de renforcer encore l'autorité centrale, en rendant impossible toute résistance sérieuse à ses mouvements. Ils ont mesuré étroitement, nous l'avons vu, l'autonomie des institutions locales, départements et communes. Ils n'ont voulu laisser aux citoyens d'autres garanties contre les actes des agents administratifs que des recours devant des juridictions dont les membres étaient placés eux-mêmes sous la dépendance de l'autorité administrative. Enfin, pour assurer l'obéissance prompte et passive des fonctionnaires, ils n'ont voulu leur donner aucune protection légale contre l'arbitraire de leurs supérieurs hiérarchiques.

C'est en vain que l'on chercherait, dans l'immense collection des documents législatifs de la France, une loi qui précise les devoirs et les obligations des fonctionnaires, et qui sanctionne en retour leurs droits et garantisse leur situation. On peut croire cependant que de telles mesures ne mettraient en danger, ni la puissance de l'administration, ni la régularité de son action. Il suffit, pour s'en convaincre, de voir de quel prestige et de quelle autorité jouit l'administration prussienne, qui a donné à tous ses agents les garanties légales les plus sérieuses pour la sauvegarde de leurs

droits et de leurs intérêts légitimes. Mais des considérations politiques, bien plus fortes que les nécessités administratives, se sont toujours opposées, en France, à l'introduction de dispositions de ce genre. D'une part, la politique intervient dans l'administration pour guider ses actes et dicter ses choix. De l'autre, l'administration s'engage dans la politique pour assurer certains succès électoraux. Et comme les ministres et la majorité parlementaire retirent tous les profits de cette intervention réciproque, ils se sont bien gardés de la compromettre par une loi garantissant la situation des fonctionnaires.

Tous les gouvernements qui se sont succédé en France, confondant leurs propres avantages politiques avec les besoins du pays et les intérêts de l'administration, ont été unanimes à maintenir l'omnipotence de l'autorité supérieure dans tout l'organisme administratif. Aussi le législateur n'est-il intervenu que dans des cas bien rares pour régler le fonctionnement intérieur des administrations publiques, fixer les cadres et les traitements, déterminer les conditions d'admissibilité aux emplois et les règles d'avancement. C'est au pouvoir exécutif qu'il appartient, en principe, de prendre toutes les dispositions à ce sujet. Ainsi, « tout « est livré à l'arbitraire du ministre, qui crée ou sup- « prime des emplois par de simples arrêtés, qui boule- « verse à son gré la hiérarchie, érige les bureaux en « divisions et les divisions en directions, ou effectue le « mouvement inverse, et fixe comme il lui plaît les « traitements [1] ». Cependant, un certain progrès a été

1. — Cucheval-Clarigny, *Les Finances depuis 1870*, p. 441.

réalisé dans ces dernières années en ce qui concerne les bureaux des départements exécutifs. Une loi du 5 juillet 1850 et la loi des finances du 27 juillet 1870 avaient vainement ordonné que l'organisation centrale de chaque ministère fût déterminée par un règlement d'administration publique délibéré en conseil d'État; les ministres n'avaient donné aucune suite à cette prescription et avaient continué à statuer par voie de simples décrets. La loi des finances de 1883 reprit à son tour la disposition oubliée, en ne laissant aux ministres qu'un délai de deux ans pour préparer et porter les règlements d'administration publique destinés à ordonner désormais toute l'organisation centrale. Cette fois, la loi reçut son exécution, avec des retards assez longs, il est vrai. Tous les départements exécutifs ont été tour à tour organisés par des règlements d'administration publique, qui, inspirés par une même pensée et rédigés sur un même plan, présentent dans leurs dispositions beaucoup d'analogies.

En principe, c'est au Président de la République qu'appartient le droit de nommer à tous les emplois. Il est inutile de dire qu'il ne fait, en ceci comme en toutes choses, que ratifier les propositions qui lui sont faites par les ministres compétents. Bien plus, dans presque tous les services, le droit de nommer aux fonctions d'un ordre secondaire ou inférieur a été délégué aux ministres, aux préfets et sous-préfets, ou à certains agents supérieurs. Les ministres nomment ainsi directement la plupart des fonctionnaires attachés à l'administration centrale de leurs départements respectifs. Les préfets, nous l'avons vu, choisissent les em-

ployés des préfectures et une foule d'agents inférieurs dans les administrations des postes, des douanes, des finances, etc.

L'autorité investie du droit de nommer aux emplois publics possède, en principe, une absolue liberté dans ses choix ; mais souvent les lois, les règlements d'administration publique ou même de simples arrêtés ont restreint plus ou moins cette liberté, tantôt en concédant à d'autres autorités certains droits d'intervention, tantôt en imposant aux candidats certaines conditions d'admissibilité et certaines preuves de capacité. Nous avons vu déjà que les lois ont exigé pour la nomination à quelques hautes fonctions un décret du Président de la République préalablement délibéré en conseil des ministres. D'autres choix ne peuvent être faits que sur une ou plusieurs listes de présentation dressées, soit par des fonctionnaires supérieurs, soit par des comités consultatifs que la loi détermine. Les règlements et arrêtés ordonnent presque toujours la confection d'un tableau d'avancement dans chaque administration et la présentation de candidats pour chaque place vacante par les chefs de service; mais on ne peut dire que le ministre soit réellement lié par des propositions de ce genre.

Quant aux conditions d'admissibilité et aux preuves de capacité nous voyons tout d'abord qu'il n'en est exigé aucune pour les hautes fonctions, soit dans l'administration centrale des divers départements exécutifs, soit dans l'administration générale, soit même dans la plupart des services spéciaux. Ainsi le gouvernement nomme à sa guise les directeurs et les

chefs de division des ministères, les préfets et sous-préfets, et il dispose également en toute liberté des emplois supérieurs dans les administrations techniques qui n'exigent pas de connaissances trop spéciales. Il use parfois de cette faculté pour récompenser des amis politiques qui lui ont rendu de grands services, et aussi pour dédommager les anciens députés qui ont éprouvé l'instabilité de la confiance populaire.

A l'autre extrémité de l'échelle administrative, les employés d'un ordre tout à fait inférieur sont également nommés au choix ; d'ordinaire les règlements n'exigent comme preuve de capacité qu'un simple brevet de l'enseignement primaire. On ne peut dire vraiment que cette condition restreint la liberté de l'autorité supérieure. Ajoutons aussi que la loi d'organisation militaire de 1889 a stipulé, dans son article 84, que certains emplois à déterminer par un règlement d'administration publique seraient réservés aux anciens officiers et sous-officiers. Pour d'autres fonctions d'un ordre plus élevé, la loi ou les règlements imposent, tantôt un diplôme de bachelier, tantôt un grade universitaire, tel que celui de licencié en droit : ce système laisse encore au gouvernement une grande latitude dans le choix de ses agents. Enfin dans certaines administrations qui requièrent des connaissances spéciales, l'entrée dans les cadres est subordonnée à un concours, et l'avancement se fait par voie hiérarchique en observant certains délais. Pour être admis à ces concours il faut, parfois, être possesseur d'un diplôme ou d'un grade scientifique, parfois même avoir suivi les cours d'une école spéciale du gouvernement. Les agents choisis

après concours ou examen, ou aussi sur la possession d'un diplôme, ne sont, en règle générale, nommés que provisoirement à leurs fonctions ; ils doivent subir un stage et, dans certains cas, affronter encore l'épreuve d'un nouvel examen, avant de recevoir leur commission définitive.

Les départements ministériels sont divisés et subdivisés en directions, en divisions et en bureaux. A chaque bureau sont attachés, outre le chef et les sous-chefs de bureau, un certain nombre de rédacteurs et d'expéditionnaires rangés, les uns et les autres, en classes distinctes, destinées à établir une gradation ascendante des traitements. Les ministres qui n'ont pas sous eux un sous-secrétaire d'État se font ordinairement assister par un secrétaire général, qui est chargé de la direction supérieure de tous les services attachés au département, prépare les affaires réservées au ministre et tranche lui-même les questions pour lesquelles il a reçu une délégation de ce dernier.

Les récents règlements d'administration publique ont cherché à préciser les conditions d'admissibilité aux emplois et les règles d'avancement dans les départements exécutifs. Les expéditionnaires sont nommés au choix par le ministre, sauf les privilèges réservés aux anciens officiers et sous-officiers ; ils doivent simplement être porteurs d'un brevet de capacité de l'enseignement primaire. Les candidats aux fonctions de rédacteurs doivent, suivant les branches d'administration auxquelles ils se destinent, justifier de la possession d'un diplôme scientifique ou subir un examen spécial. Les expéditionnaires et les rédacteurs sont soumis

à un stage d'une année au moins, après lequel ils sont nommés, s'il y a lieu, titulaires de la dernière classe de leur emploi, sur le rapport du chef de service et sur l'avis du conseil d'administration. Ce conseil est une sorte de comité consultatif, composé des directeurs, des chefs de division et du chef de cabinet du ministre. L'avancement de classe et de grade se fait au choix, mais sous certaines conditions : à la fin de chaque année, le ministre arrête, sur l'avis du conseil d'administration, un tableau général d'avancement, et durant l'année suivante nul ne pourra être promu, soit à une classe, soit à un emploi supérieur, s'il n'est inscrit à ce tableau et s'il n'occupe sa classe ou son emploi actuel depuis un temps déterminé. Les sous-chefs de bureau sont ainsi recrutés parmi les rédacteurs et fournissent les candidats aux postes de chefs de bureau. Toutefois, le ministre peut aussi appeler directement à ces emplois des fonctionnaires attachés jusque-là aux services locaux de l'une ou l'autre branche d'administration dépendant de son département. Les chefs de division, les directeurs et le secrétaire général sont nommés au choix, sans aucune condition ; le ministre les recrute, soit dans les bureaux, soit dans les services locaux, et il va même parfois les chercher dans la politique.

En dehors des directions, il y a dans chaque département un ou plusieurs bureaux qui forment le cabinet particulier du ministre et dirigés par le chef de cabinet. Le ministre choisit à sa guise tous les agents et employés attachés à son cabinet, les fait monter de classe et de grade, sans qu'aucune condition limite sa liberté. Il est inutile de dire que chacun en profite pour intro-

duire par ce moyen dans l'administration centrale ses protégés qu'il amène des services spéciaux ou qu'il investit d'emblée de fonctions publiques. Et comme les crises ministérielles sont fréquentes et que tout nouveau ministre a ses propres privilégiés à caser dans son cabinet, il doit replacer dans les bureaux les créatures de son prédécesseur. Ainsi les cadres de l'administration se remplissent d'agents qui n'ont point subi les épreuves et qui n'ont point justifié des conditions imposées par les règlements. Encore arrive-t-il parfois que, pour introduire ces favoris de la politique, il faut développer inutilement les services et créer des sinécures plus ou moins rétribuées qui grèvent le budget.

Les fonctionnaires et employés des administrations publiques doivent se conformer strictement, soit aux circulaires générales, soit aux instructions spéciales par lesquelles les ministres précisent les devoirs qui leur sont imposés, les pouvoirs qui leur appartiennent et l'usage qu'ils doivent faire de ces pouvoirs suivant les circonstances. Tous les agents subordonnés doivent ainsi une obéissance immédiate aux ordres de leurs supérieurs, sans avoir le droit de les juger, ni de les apprécier.

Le ministre dispose des moyens les plus efficaces pour maintenir la discipline dans les rangs de son administration. Il peut infliger à ses employés diverses peines, comme la réprimande, la radiation du tableau d'avancement, la privation d'une partie de traitement, la rétrogradation. Sans recourir à ces mesures disciplinaires, qui exigent la constatation de certains faits répréhensibles, il peut aisément susciter des ennuis et

des tracas de tout genre à ceux qui résistent à son impulsion politique; ainsi par un changement d'emploi intempestif, il les obligera à des déplacements qui bouleversent leurs habitudes et brisent toutes leurs relations. Il peut enfin soit prononcer, soit proposer et imposer à d'autres autorités la révocation des agents qu'il a sous ses ordres.

En règle générale, le droit de révocation appartient à l'autorité investie du droit de nomination, et l'exercice de ce pouvoir n'est soumis à aucune condition spéciale. Cependant diverses lois et certains règlements d'administration publique ont apporté des exceptions assez nombreuses à ce double principe. Nous ne parlons pas des membres de la magistrature assise, qui sont inamovibles, ni des officiers de l'armée, qui ont la propriété garantie de leur grade, puisque nous ne considérons ici que les agents des administrations civiles proprement dites. Parmi ces derniers, les professeurs de l'instruction secondaire et de l'enseignement supérieur sont les mieux protégés contre l'arbitraire ministériel; leur révocation ne peut être prononcée que par les conseils académiques, et les sentences de ces derniers peuvent être déférées au conseil supérieur de l'instruction publique. Dans quelques branches d'administration on a subordonné la révocation à une instruction administrative. Les récents règlements d'administration publique, qui ont organisé les services des ministères, ont accordé aux agents de l'administration centrale quelques garanties : ceux-ci ne peuvent être révoqués par le ministre qu'après avis du conseil d'administration et après avoir été eux-mêmes entendus

en leurs moyens de défense, ou dûment appelés.

Nous pouvons donc conclure que les dispositions légales et réglementaires ont généralement laissé aux ministres une assez grande liberté dans le choix de leurs agents, et qu'elles ont rarement assuré à ces derniers une protection efficace contre l'autorité arbitraire de leurs supérieurs. Mais dans plusieurs pays, nous l'avons vu, les mœurs politiques corrigent en grande partie les défauts et les insuffisances des garanties légales, toujours difficiles à organiser en cette matière ; l'opinion publique suffit à prévenir tout exercice arbitraire du droit de révocation et impose au gouvernement la prudence et la modération dans la distribution des emplois publics. Peut-on affirmer qu'il en est de même en France? Il serait malheureusement plus vrai de dire que les mœurs et les traditions des partis s'attachent à entraver et à annihiler les quelques dispositions portées en faveur de l'administration comme en faveur des agents.

Les partis politiques ont une tendance naturelle à réserver à leurs adhérents toutes les faveurs et tous les emplois du gouvernement, dès qu'ils en sont les maîtres. En France, les circonstances historiques leur ont donné un excellent prétexte pour justifier cet accaparement; c'est que le parti au pouvoir s'est presque toujours identifié avec la forme même du gouvernement, tandis que les groupes d'opposition visaient non seulement à s'emparer du pouvoir, mais encore à renverser la constitution établie. Quoi de plus naturel dès lors que de tenir écartés des fonctions publiques les adhérents des factions anticonstitutionnelles? Mais l'esprit

de parti ne s'en est pas tenu à cette exclusion. On a exigé des candidats une adhésion formelle à un programme politique. Les preuves de capacité et les certificats de moralité ne leur ont plus suffi, ils ont dû fournir des garanties d'un civisme tout particulier et justifier de la conformité de leurs opinions avec celles du parti au pouvoir.

Le gouvernement, en effet, « a la prétention que « l'homme qui remplit un de ses emplois lui appar- « tienne tout entier ; ce n'est pas seulement son tra- « vail professionnel qu'il veut, c'est son concours « en toute circonstance ; il exige du fonctionnaire « une conformité générale de manière de voir sur tous « les sujets avec celle que l'État professe dans le mo- « ment ; à peine consent-il à lui laisser sa liberté « d'appréciation dans les questions de belles-lettres et « de beaux-arts ; mais il empiète sur ses opinions en « matières religieuse, de philosophie ou d'éducation. « Dans les grands centres, les fonctionnaires, cachés « dans la foule, peuvent échapper à ce joug ; ils y sont « rivés dans les petites villes et dans les cam- « pagnes[1] ».

La partialité dans les nominations aux emplois publics a été ainsi poussée en France plus loin que dans tout autre pays. Les recommandations politiques sont devenues les meilleures garanties du succès des candidats; devant elles, les résultats des examens et les titres scientifiques ont trop souvent perdu toute leur valeur. Les concours institués pour l'entrée dans cer-

1. — P. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, p. 81.

tains services semblaient exclure toute considération de parti ; mais parfois le gouvernement s'est attribué le droit d'écarter des concours les candidats qu'il soupçonnait de tiédeur envers sa politique. Les hommes attachés par leurs opinions ou par leurs relations aux groupes d'opposition hésitent, d'ailleurs, à entrer dans une administration où ils savent devoir rencontrer des obstacles et des entraves de tout genre dans leur carrière.

Mais il n'a pas toujours suffi aux partis victorieux de se réserver le monopole des emplois devenus vacants par la mort ou par la retraite volontaire des titulaires. Ils ne se sont pas contentés non plus de relever de leurs fonctions les agents politiques des gouvernements déchus, et ils se sont livrés à une véritable « épuration » des fonctionnaires. Ce fut là notamment l'une des grandes fautes du parti républicain; pour affermir son autorité, il crut nécessaire d'expulser de l'administration tous les hommes qui ne donnaient pas à ses principes une adhésion assez chaleureuse. La démocratie française a suivi, sur ce point, les exemples fâcheux de la démocratie américaine, quoiqu'elle ait apporté dans ses manières d'agir moins de brutalité et d'acharnement. L'épuration s'est faite peu à peu, non sans certaines résistances de la part des ministres, qui ont pu parfois en préserver les cadres supérieurs de leurs administrations, et les agents atteints n'ont généralement été frappés que d'une mise à la retraite qui semblait respecter dans une certaine mesure leurs droits acquis.

Cette main-mise d'un parti politique sur l'administra-

tion du pays ne se produit jamais sans déchaîner autour du pouvoir toutes les convoitises et toutes les ambitions, sans amoindrir aussi et parfois annihiler l'autorité du ministre au profit des députés et des agents électoraux. Ces deux faits, qu'on peut à certains points de vue considérer comme des effets de cette confusion de la politique et de l'administration, contribuent aussi largement à la développer et surtout à en aggraver les effets désastreux. Lorsqu'un parti proclame sa volonté de réserver à ses fidèles le monopole des emplois publics, il suscite immédiatement autour de lui tous les appétits. S'il annonce son intention de remplacer en masse les agents dont il n'est pas sûr, il ne fait que surexciter les espérances de ses créatures et multiplier les sollicitations, et avec celles-ci, les délations contre les fonctionnaires en place. « Il faut avoir passé par les affaires, « disait M. Léon Say, pour avoir une idée du nombre « de gens dont la révocation est demandée par ceux « qui veulent les remplacer. Les électeurs en quête de « places se sont littéralement rués sur leurs députés et « les ont contraints à se faire solliciteurs et à chercher « des situations administratives pour eux et leurs en- « fants. Jamais l'abus des recommandations n'a été « poussé aussi loin... On ne croit ni aux lois, ni aux « règlements, ni aux scrupules administratifs [1]. »

La masse énorme des emplois rendus prématurément vacants n'a pu suffire, d'ailleurs, à calmer l'avidité des quémandeurs, et le gouvernement, subissant la pression de tous ces intérêts, s'est vu forcé de multiplier les

1. — Léon Say, *Les Finances de la France*, p. 246.

sinécures et les places superflues. C'est ainsi qu'en l'espace de quinze années, de 1875 à 1890, plus de deux cent mille fonctions nouvelles ont été créées, tandis que le chiffre annuel des pensions augmentait de cent millions de francs, par suite de la mise à la retraite d'agents parfaitement valides.

Mais comment se fait-il que les ministres, qui ont la responsabilité de leur administration, qui ont pour devoir et pour intérêt de sauvegarder les bonnes traditions administratives, de choisir des agents capables et habiles et d'assurer la marche régulière des services, sans compromettre les finances de l'État, n'aient pas opposé une énergique résistance à ces sollicitations inconsidérées? C'est que les ministres sont des hommes de parti et sont naturellement portés à confondre les intérêts immédiats de leur parti avec les intérêts permanents du pays. Cependant il en est qui ont parfois essayé de résister, de défendre leur personnel, de veiller au bon recrutement de leurs agents. Mais ils n'ont eu et ne pouvaient avoir grand succès dans une telle tentative. Les ministres, nous l'avons vu, sont sous la dépendance complète du Parlement; ils ne s'appuient pas sur une majorité attachée à leur sort par la fidélité à un programme commun; ils sont soutenus par une coalition de groupes inconsistants et de personnalités indisciplinées, qui ne se laissent maintenir que par le lien des intérêts. Le député, à son tour, est dans son arrondissement moins le porte-drapeau d'une association solide, le chef d'une armée organisée, que l'agent d'une clientèle électorale dont il doit perpétuellement entretenir la confiance par de nouveaux services.

Ainsi, le député subit la pression de l'électeur et le ministre obéit aux sollicitations du député.

C'est, en effet, l'un des plus tristes résultats produits en France par l'anarchie parlementaire que nous avons caractérisée plus haut, que cette ingérence perpétuelle des députés dans l'administration. Chacun d'eux entend disposer d'une certaine portion des emplois publics et exige des ministres la nomination de ses protégés. Avant leur élection ils ont multiplié les promesses de traitements et de faveurs; l'administration doit tenir les engagements qu'ils ont pris. « A peine députés, leur « premier soin est d'absorber tous les pouvoirs sur le « territoire où ils sont élus. Non seulement les préfets « et les agents politiques, mais les fonctionnaires de « tous ordres n'appartiennent plus à l'État seul: l'État « les propose, le député les nomme. Il le faut pour ar- « mer celui-ci contre les rivalités qui le menaçent; il « le faut pour que, lié à sa fortune, chaque fonction- « naire réserve les postes et les avantages dont il dis- « pose aux protégés de son protecteur[1]. »

Mais l'activité des députés ne se borne pas à la distribution des emplois, elle se manifeste au sujet de toute mesure qui touche à des intérêts particuliers. Le député intervient pour exiger des travaux publics, pour en déterminer les conditions d'exécution, pour réclamer les faveurs et les multiples exemptions dont dispose le pouvoir exécutif, pour entraver même l'exécution des lois et protéger contre l'administration les électeurs

1. — *La République en 1883*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er février 1883, p. 576.

qui les ont transgressées ou qui veulent s'y soustraire. « Un député, aujourd'hui, est l'homme le plus puissant « de son département... Il tient le préfet en échec. Tout « agent de l'administration, petit ou grand, doit comp- « ter avec lui. Il fera révoquer, suivant son bon plaisir, « un garde champêtre ou un trésorier général. L'é- « lecteur qui peut dire : « J'ai mon député pour moi, » « croit avoir partie gagnée. Un député se mêle de tout « et même de ce qui ne le regarde pas... Tout se fait « à Paris par le député autant que par le ministre. Un « préfet s'aperçoit qu'une main cachée paralyse son « action : c'est le député. Un chef de bureau apprend « qu'il est mal noté et que tout espoir d'avancer lui est « interdit : encore le député. Un maître d'école est « éloigné de la commune où il avait famille, amitiés, « habitudes : toujours le député. La politique fausse « tous les rouages de l'administration. L'intérêt électo- « ral devient le grand ressort de la vie publique [1]. »

Mais lorsque la politique envahit l'administration, l'administration à son tour s'introduit dans les luttes politiques au profit des politiciens qui la dominent. Est-il besoin de rappeler que, suivant une tradition régulièrement suivie par tous les gouvernements, l'administration, loin d'exiger de ses agents l'abstention ou du moins une réserve discrète dans les contestations électorales, leur demande au contraire une participation active au succès de certains candidats et sait récompenser les services politiques aussi bien, sinon mieux, que le zèle

1.— P. Laffite, *Le Suffrage universel et le régime parlementaire*, pp. 56-58.

et l'habileté dans les fonctions administratives? Les circulaires ministérielles elles-mêmes prennent soin de rappeler aux fonctionnaires des administrations techniques « qu'ils ne doivent négliger aucune occasion de « témoigner de leur dévouement absolu à la Républi- « que [1] ». Elles leur demandent en termes exprès, non seulement de mettre toute leur activité au service de l'État, mais encore de se soumettre à la direction politique du préfet et d'user de toutes leurs influences au bénéfice d'un parti.

### V. — Rôle particulier des divers Ministres.

1. — Le Ministre de la Justice. — Les principales fonctions de ce ministre sont énumérées par son titre officiel : « Garde des sceaux, ministre de la Justice et des Cultes. »

Il est le dépositaire des sceaux de l'État; il les appose sur les lois, les traités et les actes de chancellerie; il est chargé de la promulgation des lois et, par suite, de la publication du *Bulletin officiel des Lois et Décrets*. Au bureau du sceau se rattachent les affaires relatives à la naturalisation des étrangers, aux titres de noblesse, aux changements de noms, aux dispenses de mariage.

Le ministre dirige l'administration générale et exerce la surveillance de toutes les juridictions civiles, criminelles et de commerce. Il transmet aux tribunaux les règlements et instructions pour l'exécution des lois, et correspond avec les procureurs-généraux sur tout ce qui

1. — Circulaire du ministre de l'Agriculture rapportée par *le Temps* du 12 juillet 1888.

est soumis à l'action ou confié à la surveillance du ministère public. Il prépare les nominations de tous les membres des cours et tribunaux, présidents, conseillers, juges, des membres des parquets, des greffiers et des juges de paix. Il veille à l'organisation et à la discipline du notariat et des offices ministériels, à la nomination des notaires, avoués et huissiers.

Les tribunaux militaires et maritimes dépendent respectivement des Ministres de la Guerre et de la Marine. Les juridictions administratives sont rattachées au département de l'Intérieur. Cependant, par exception, le ministre de la Justice est président du conseil d'État et veille à tout ce qui concerne son organisation et son fonctionnement intérieur. Il a aussi le droit de présider le tribunal des conflits, une juridiction spéciale, composée par moitié de membres du conseil d'État et de conseillers à la Cour de cassation, et chargée de statuer sur les conflits de compétence qui s'élèvent entre les juridictions administratives et les tribunaux ordinaires.

Le ministre de la Justice a une mission législative particulièrement étendue ; c'est à lui qu'il appartient de préparer, de proposer au Parlement et de défendre devant les Chambres les projets de loi qui ne se rattachent point par leur objet aux attributions de l'un ou de l'autre département. Il est ainsi chargé notamment de l'élaboration de toute la législation civile et pénale.

L'administration des cultes, qui a été successivement attachée à divers ministères, fait aujourd'hui partie du département de la Justice. Quoiqu'il n'y ait plus en France d'Église d'État, l'État s'est réservé des pouvoirs

importants et une action très sensible sur les divers cultes qu'il reconnaît et auxquels il paie des subsides. Les querelles des partis, qui se sont portées avec acharnement sur les questions religieuses, donnent actuellement à l'administration des cultes une grande importance politique. Les droits de l'État ne se bornent pas à la surveillance de l'administration financière des biens ecclésiastiques; ils comprennent encore, notamment pour le culte catholique, le pouvoir de faire les présentations pour la nomination des évêques et des curés. Le gouvernement prétend même imposer au clergé une certaine discipline politique.

Nous devons mentionner encore deux institutions spéciales et jouissant de quelque autonomie, mais qui dépendent du ministère de la Justice pour ce qui concerne leur administration générale : la grande chancellerie de la Légion d'honneur et l'Imprimerie Nationale.

2. — Le Ministre des Affaires étrangères. — Le ministre des Affaires étrangères est chargé de diriger et d'entretenir les relations de la France avec l'étranger ; il est l'intermédiaire obligé entre tous les départements ministériels et les gouvernements étrangers pour les questions de toute nature. Il envoie des représentants de la France auprès des puissances, leur donne les instructions nécessaires pour guider leur conduite et contrôle leur action. Il reçoit et présente au chef de l'État les envoyés des gouvernements étrangers, se met en rapport avec eux et veille au maintien de leurs privilèges. Il dirige la négociation des traités et des con-

ventions entre la France et les autres pays, quel que soit leur objet, les ratifie au besoin, — sauf dans certains cas l'approbation des Chambres, — les expédie et assure leur exécution. Il doit veiller à la protection des intérêts matériels et moraux de la France à l'extérieur et à la garantie des droits des Français à l'étranger.

Les intérêts que doit sauvegarder le ministre des Affaires étrangères se divisent en deux grandes catégories : les intérêts politiques, d'une part, les intérêts commerciaux, de l'autre. Aussi l'administration est-elle divisée en deux services distincts et les fonctionnaires sont-ils répartis en deux corps. Le corps diplomatique, composé des ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, chargés d'affaires, secrétaires et attachés, se consacre à l'expédition des affaires politiques. Le corps consulaire, qui comprend des consuls généraux, des consuls, des vice-consuls et des agents consulaires, est chargé de veiller aux intérêts commerciaux.

Remarquons enfin que c'est au ministre des Affaires étrangères qu'appartiennent la direction et le contrôle des relations de la France avec les pays placés sous son protectorat : la Tunisie, l'Annam, le Tonkin, le Cambodge et Madagascar.

3. — Le Ministre de l'Intérieur. — Les fonctions du ministre de l'Intérieur sont multiples et de nature diverse; elles embrassent, peut-on dire, tous les services pour lesquels on n'a pas jugé bon de créer un département distinct et qui ne se rattachaient, par leur objet, à aucun département existant. Mais ce qui fait sa grande

force, ce qui lui donne dans le gouvernement une place éminente, c'est moins la multiplicité de ses attributions que sa qualité de chef de l'administration générale, qui fait de lui le grand moteur de tout le mécanisme administratif.

Nous avons vu que les préfets et les sous-préfets étaient, dans leurs circonscriptions, les représentants de tous les ministres ; mais ils sont avant tout les délégués et les agents du ministre de l'Intérieur qui les nomme et les révoque, dirige et contrôle leur activité. Par leur intermédiaire, il se tient au courant de la situation intérieure et des aspirations du pays ; il maintient dans toute l'administration l'unité de direction, il guide l'action politique du gouvernement à l'intérieur. Grâce à l'influence dont dispose l'administration et à la pression qu'elle peut exercer sur le corps électoral, il est le grand électeur de la France, l'organisateur des succès du parti gouvernemental.

Le ministre de l'Intérieur exerce tous les droits de contrôle de l'autorité centrale sur l'administration des départements, des communes et des établissements de bienfaisance. Nous avons vu plus haut que la constitution des administrations locales lui réserve en ces matières des pouvoirs très étendus.

Il dirige la police de sûreté qui embrasse particulièrement la police générale, la police politique, la surveillance des associations, le contrôle de l'imprimerie et de la librairie. Toute la police de Paris est centralisée sous la direction d'un préfet de police, placé sous les ordres immédiats du ministre de l'Intérieur.

Parmi les services divers également rattachés au

département de l'Intérieur, il faut citer encore l'administration des prisons et des établissements pénitentiaires, la surveillance des établissements d'aliénés et des monts-de-piété, l'exécution des lois, décrets et règlements concernant les chemins vicinaux et ruraux, l'administration de l'hygiène publique, les archives départementales et communales. Ajoutons enfin que le ministre de l'Intérieur soumet à la signature du Président de la République les décrets relatifs à la convocation du corps électoral.

4. — Le Ministre des Finances. — Si le département de l'Intérieur est le plus important au point de vue politique, on peut dire que le ministère des Finances est le premier de tous au point de vue administratif, tant à cause de l'extension et de l'importance des services auxquels il pourvoit et du nombre considérable d'agents auxquels il commande, qu'à raison du contrôle qu'il exerce sur les dépenses de toutes les branches d'administration, sans aucune exception.

Les attributions du ministre des Finances se divisent en deux catégories : les unes concernent l'administration des Finances proprement dite et se rapportent aux diverses sources de revenus publics; les autres visent l'administration du Trésor public, l'exécution et le contrôle des dépenses.

L'administration des finances est chargée de la répartition et du recouvrement des impôts directs, de l'établissement et de la perception des contributions indirectes, et en général de la direction des sources de revenus. Pour assurer la perception de ces multi-

ples recettes, on a institué six services distincts dont quelques-uns ont à leur disposition de véritables armées de fonctionnaires et d'agents répartis sur tout le territoire. Ce sont : la direction générale des contributions directes qui, contrairement aux autres, est seulement chargée de l'établissement et de la répartition de l'impôt, laissant aux agents du Trésor le soin de lè percevoir ; la direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre ; la direction générale des douanes ; la direction générale des impôts indirects qui perçoit les droits d'accises et les taxes sur les transports ; la direction générale des manufactures de l'État qui, malgré son titre, ne s'occupe que de la culture et de la fabrication des tabacs ; la direction générale des monnaies et médailles.

Mais il est certaines recettes publiques qui ne sont point perçues directement par des agents du ministère des Finances. Divers autres départements administrent quelques sources de revenus qui n'ont pas été établies dans un but purement fiscal, et leurs agents versent au Trésor public les sommes qu'ils ont reçues, de telle sorte qu'aucune ressource n'échappe au contrôle de l'administration des Finances. Parmi les recettes opérées par des fonctionnaires attachés à d'autres départements, nous mentionnerons celles des postes et télégraphes, des chemins de fer de l'État et des forêts.

La mission du ministre des Finances dans l'administration du Trésor public ne diffère guère en France de ce qu'elle est dans les autres pays. Il surveille la distribution des fonds à mettre à la disposition des autres ministres, dirige le service de la dette publique et celui des pen-

sions, règle la comptabilité des trésoriers, receveurs et payeurs, contrôle le versement des revenus de toute nature dans les caisses de l'État, assure la justification de toutes les recettes comme de toutes les dépenses.

Nous avons vu plus haut le rôle que ce ministre est appelé à jouer dans la préparation du budget. Comme nous l'avons déjà dit, il ne porte pas la responsabilité des dépenses afférentes aux autres départements, et l'exécution du budget appartient aux divers ministres, dont chacun ordonnance les dépenses propres à son administration. Le ministre des Finances est chargé d'exercer les pouvoirs de contrôle de l'État sur diverses institutions financières plus ou moins indépendantes : la Caisse des dépôts et consignations, la Banque de France et le Crédit foncier.

5. — Le Ministre de la Guerre. — Le ministre de la Guerre est le chef responsable de l'administration de l'armée ; il veille au recrutement, à l'habillement, à la nourriture, au logement, à l'état sanitaire, à l'armement, à l'instruction, à la discipline, à la répartition et à la concentration des corps de troupes.

Le département de la Guerre, si l'on fait abstraction du cabinet du ministre et de la direction de la comptabilité, se divise en deux parties bien distinctes : l'état-major général et les services administratifs proprement dits. L'état-major général règle l'organisation et la mobilisation de l'armée, veille au maintien des effectifs, dirige les opérations militaires et la formation des troupes. Les services administratifs sont répartis entre sept directions spéciales, respectivement consacrées à l'infan-

terie, à la cavalerie, à l'artillerie, au génie, à l'intendance, aux poudres et salpêtres, au service de santé.

Le ministre de la Guerre s'était, jusque dans ces dernières années, distingué de ses collègues en ce qu'il était un ministre technique, régulièrement choisi dans les rangs de l'armée. Des événements politiques, nous l'avons vu, ont fait abandonner cette ancienne coutume et la réforme ne paraît pas avoir produit de mauvais résultats. Il reste cependant encore à ce ministre un caractère propre, plus accentué peut-être depuis qu'il est devenu un ministre civil. C'est que, dans son administration, il est entouré d'une foule de commissions et de comités consultatifs, qui jouissent d'une autorité et d'une influence morales, si fortes et si solides, qu'il peut rarement résister à leur impulsion. Les lois et les règlements ont pris soin de l'éclairer dans tous ses actes des lumières des hommes les plus compétents et de limiter autant que possible l'arbitraire de ses décisions. Parmi ces guides expérimentés, dont il doit écouter et suivre les avis, il faut citer en première ligne le comité de défense et le conseil supérieur de la guerre.

6. — Le Ministre de la Marine et des Colonies. — Le ministre de la Marine exerce à l'égard des forces de mer et de la défense maritime de la France, les mêmes attributions que possède le ministre de la Guerre à l'égard de l'armée et de la défense terrestre. Les services ne sont pas répartis suivant les mêmes règles dans les deux départements ; mais les fonctions sont généralement analogues dans l'un et dans l'autre.

On peut appliquer en grande partie au ministre de

la Marine ce que nous venons de dire de son collègue de la Guerre. Lui aussi, il a été longtemps choisi parmi les hommes techniques, et il est pris maintenant parmi les politiciens. Il est également assisté de nombreux conseils et comités qui jouissent d'une grande autorité et dont les plus importants sont le conseil de l'amirauté et le conseil des travaux.

Mais la mission du département ne se borne pas à l'administration de la marine de l'État; c'est au ministre de la Marine qu'il appartient aussi de diriger la surveillance de la marine marchande ; c'est de lui que dépendent les services chargés de la police de la navigation et de la pêche maritimes.

L'administration des colonies a été généralement rattachée au ministère de la Marine et soumise à la direction spéciale du sous-secrétaire d'État. C'est ainsi que les choses sont encore organisées aujourd'hui. De quelle autorité jouit le sous-secrétaire d'État, dans quelle situation se trouve-t-il vis-à-vis du ministre, quel est le rôle personnel de ce dernier dans l'administration des colonies ? Ce sont là des points que nous avons déjà précisés. Il ne nous reste à déterminer ici que l'étendue des attributions de l'administration des colonies. Au point de vue territorial, il importe de remarquer que l'Algérie et les pays de protectorat échappent totalement à sa compétence. Dans les colonies, le secrétaire d'État ne dirige pas seulement l'administration générale, il veille, peut-on dire, à tous les intérêts, à la justice, à l'enseignement public, aux cultes aux bâtiments et travaux, à la colonisation, à l'agriculture et au commerce. C'est de lui que dépendent la

gendarmerie coloniale et les troupes indigènes, de même que les établissements pénitentiaires où sont transportés les condamnés à la rélégation.

Le sous-secrétaire d'État reçoit les avis d'un conseil supérieur des colonies qui se compose de membres du Parlement, de délégués élus par les colonies qui n'ont pas de représentants aux Chambres et de fonctionnaires supérieurs.

7. — LE MINISTRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES BEAUX-ARTS. — Comme son titre l'indique, ce ministre est à la tête de deux services bien distincts. En sa qualité de ministre de l'Instruction publique, il dirige l'enseignement public à tous les degrés et exerce les droits de contrôle de l'État sur les établissements d'enseignement privé. Cependant il y a des écoles spéciales qui sont rattachées à d'autres départements : telles les écoles militaires, les institutions d'enseignement technique. Les écoles artistiques dépendent aussi du ministre de l'Instruction publique, mais en sa qualité de chef de l'administration des Beaux-Arts.

Le service de l'enseignement est divisé en trois directions:

1. — La direction de l'enseignement supérieur, qui comprend les facultés des lettres, des sciences, de droit, de médecine et de théologie protestante, les écoles de pharmacie, les établissements de haut enseignements littéraire ou scientifique, tels que le Collège de France, le Muséum d'histoire naturelle, l'École pratique des hautes études, l'École normale supérieure, etc.

2. — La direction de l'enseignement secondaire.

3. — La direction de l'enseignement primaire.

Ce département a pris depuis quelques années une importance considérable, tant au point de vue politique qu'au point de vue administratif. D'un côté, les querelles et les efforts des partis se sont portés sur les questions d'enseignement ; de l'autre le gouvernement n'a cessé de tendre par tous les moyens au développement et à la réforme de l'instruction à tous les degrés.

Parmi les principales attributions du service des Beaux-Arts, on distingue : l'administration des musées de l'État, la surveillance des musées des départements et des communes, la direction des écoles des Beaux-Arts, d'architecture et de dessin, des conservatoires et des écoles de musique et de déclamation, l'inspection de l'enseignement du dessin, l'organisation des expositions, les acquisitions d'œuvres d'art, l'entretien des monuments historiques, la censure dramatique, le contrôle des théâtres subventionnés, l'administration des manufactures artistiques de l'État (Sèvres, Gobelins, Beauvais). Divers comités assistent le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Il faut distinguer parmi eux le conseil supérieur de l'Instruction publique. Élu par les professeurs attachés aux diverses branches de l'enseignement, il doit être consulté sur toutes les questions relatives à l'organisation et au programme des écoles, et il statue en dernier ressort sur les mesures disciplinaires.

8. — Le Ministre des Travaux publics. — Le titre officiel de ce ministre ne donne pas une idée complète de sa mission. Ses attributions, qui sont aujour-

d'hui très développées, portent spécialement sur les services suivants : la direction des bâtiments civils et des palais nationaux;

L'administration des ponts et chaussées ;

Le service de la navigation, qui comprend l'entretien, l'amélioration et la police des ports de mer, les phares, l'entretien et l'amélioration des rivières navigables et flottables, les canaux, la pêche fluviale ;

Le service des mines, la concession et la surveillance des exploitations minières ;

La direction des chemins de fer, qui exploite les chemins de fer de l'État et exerce sur les compagnies les nombreux pouvoirs de contrôle réservés aux pouvoirs publics et qui portent à la fois sur les tarifs, sur l'exploitation technique, sur la police et sur la comptabilité.

9. — Le Ministre de l'Agriculture. — Ce ministre est d'abord chargé de veiller aux intérêts de l'agriculture par tous les moyens d'encouragement dont dispose l'État, de favoriser les progrès de la science agricole, d'administrer les établissements d'enseignement agricole et vétérinaire, de diriger la police sanitaire du bétail, d'organiser les expositions agricoles, etc.

On a aussi adjoint à son département l'administration des forêts, autrefois rattachée au ministère des Finances. Il dirige par conséquent l'exploitation et l'entretien des forêts de l'État, contrôle l'administration des forêts des communes et des établissements publics, veille au reboisement des montagnes, etc. Le ministre de l'Agriculture a encore sous sa direction l'administration des haras et les services chargés des rivières non navigables

ni flottables, du dessèchement des marais, de l'irrigation des terrains incultes, etc.

10. — Le Ministre du Commerce et de l'Industrie. — Ce ministre exerce, à l'égard des intérêts commerciaux et industriels, des fonctions analogues à celles qui sont attribuées au ministre de l'Agriculture en faveur des intérêts agricoles. Il s'occupe spécialement de la préparation des lois de douanes, de la publication des documents statistiques relatifs au commerce et à l'industrie, de la protection du commerce français à l'étranger, de l'élaboration et de l'application des règlements relatifs aux professions industrielles, de la police des usines et manufactures, de l'exécution des lois protectrices de la santé et de la sécurité de l'ouvrier. Il nomme les agents de change et les courtiers, veille à l'organisation et à l'administration des Chambres de commerce, contrôle les sociétés d'assurances et les sociétés par actions, les syndicats ouvriers et industriels. Il surveille l'administration des caisses d'épargne, de retraite et de prévoyance, l'organisation des conseils de prud'hommes. De lui dépendent l'administration des brevets et celle des poids et mesures, le Conservatoire des Arts et Métiers, les écoles industrielles.

L'administration des colonies a été un moment attachée à ce département. Aujourd'hui, on a confié au ministre de l'Industrie et du Commerce le service si important des postes, télégraphes et téléphones.

# CONCLUSION

La nature du rôle joué par les ministres dépend fort peu de ce qu'on est convenu d'appeler la forme du gouvernement. Si l'on veut grouper à ce point de vue les États en un certain nombre de catégories qui soient fondées sur des distinctions et des affinités réelles, il ne faut pas s'en tenir à la division traditionnelle des monarchies et des républiques. Ce n'est pas le mode de transmission du pouvoir exécutif, mais bien plutôt la nature de ses rapports avec le pouvoir législatif, qui caractérise et diversifie la mission des ministres dans les pays constitutionnels.

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif peuvent être, soit entièrement séparés, soit totalement confondus. Mais entre ces deux régimes extrêmes, il y a place pour divers modes d'organisation qui, tout en maintenant les pouvoirs parfaitement distincts, leur demandent l'accord et la communauté d'action dans leur marche. Entre des pouvoirs indépendants dans leur origine, mais obligés à une entente perpétuelle, il est impossible de maintenir un parfait équilibre d'autorité et de puissance. Il arrive fatalement que l'un d'entre eux, fort de sa prépondérance, impose sa direction à l'autre, auquel il ne reste qu'une influence modératrice plus ou moins accentuée. Et comme cette prépondé-

rance appartient tantôt au pouvoir exécutif, tantôt au pouvoir législatif, les institutions peuvent se présenter sous deux formes bien distinctes. Ainsi, en prenant pour base la nature des relations entre les pouvoirs, nous trouvons appliqués dans les États constitutionnels quatre systèmes principaux.

1. — Le régime de la séparation des pouvoirs, dont le modèle nous est fourni par la constitution des États-Unis.

2. — Le régime de la distinction et de l'union des pouvoirs avec prépondérance du pouvoir royal, que l'on peut appeler le gouvernement personnel tempéré. La Constitution prussienne nous en offre le type le plus caractéristique.

3. — Le régime de la distinction et de l'union entre les pouvoirs avec prépondérance du Parlement. C'est le régime parlementaire qui a passé de l'Angleterre dans la plupart des pays d'Europe.

4. — Enfin le régime de la confusion des pouvoirs, tout particulier à la Suisse.

Cependant il ne faut pas exagérer la portée de cette classification. Il ne faut croire, ni qu'une ligne de démarcation bien nette et bien profonde sépare tous ces groupes, ni que dans chaque catégorie une similitude complète règne entre tous les pays qui y sont rangés. Tout au contraire, chaque gouvernement a ses formes distinctives et ses caractères propres, qui résultent inévitablement de la différence des situations sociales et des traditions historiques. Les régimes extrêmes se rapprochent des constitutions intermédiaires, parce que jamais leur principe fondamental n'est appliqué dans

toute son étendue, sans aucune restriction. La constitution des États-Unis a elle-même apporté des exceptions à la règle de la séparation des pouvoirs, et la pratique a trouvé plus d'un moyen de réunir les Chambres et les ministres dans une action commune. De même, en Suisse, la subordination des agents exécutifs aux Conseils législatifs se trouve sensiblement corrigée par l'autorité morale dont jouissent les ministres au sein des assemblées. Partout, sous l'influence des circonstances et des nécessités pratiques, des modifications ont été introduites dans l'organisme politique. Chaque constitution, en même temps qu'elle se distingue des constitutions similaires, atténue les différences qui la séparent de tel ou tel autre groupe. Le gouvernement de l'Autriche et celui de la France sont généralement considérés comme se rattachant tous deux au régime parlementaire. Le premier, où l'Empereur et Roi a conservé une si forte autorité, n'offre-t-il pas cependant de grandes analogies avec le régime du gouvernement personnel? Et la France, de son côté, avec son Président réduit à l'impuissance, n'est-elle pas bien près de la confusion et de l'accumulation de tous les pouvoirs dans le Parlement ? Ainsi, au lieu d'avoir quatre degrés bien marqués dans les rapports entre les pouvoirs, nous trouvons toute une longue série de relations diverses qui vont de la séparation à la confusion, en passant par toutes les formes du gouvernement personnel et du gouvernement parlementaire.

Tous ces régimes ont, d'ailleurs, une origine commune, à l'exception d'un seul. La Suisse a tiré de son propre sol les matériaux de son organisation actuelle.

Les autres pays ont cherché leur modèle dans la constitution de l'Angleterre. Mais comment se fait-il que d'une même source soient sorties des institutions aussi différentes ? Ce ne sont point les raisonnements abstraits des hommes, mais les événements historiques et la diversité des conditions sociales qui ont produit ce résultat.

Nous avons montré comment les colons de l'Amérique du Nord ont cru transplanter chez eux les institutions de la mère-patrie, alors qu'ils en changeaient la base même par l'exagération du principe de la distinction des pouvoirs poussé jusqu'à la séparation. L'erreur était d'ailleurs explicable. Voyant de loin le fonctionnement du mécanisme politique de l'Angleterre, ils n'en pouvaient apercevoir que les traits saillants. Or, à cette époque, la lutte ardente engagée entre le Roi et le Parlement mettait exclusivement en lumière les divisions des pouvoirs et cachait dans l'ombre les multiples liens qui les rattachaient l'un à l'autre.

Les nations européennes n'ont point suivi l'exemple des États-Unis. C'est qu'elles ont mieux compris le mécanisme de la constitution anglaise et qu'elles ont connu celle-ci à une époque où elle était plus avancée dans son évolution. Suivant de près leur modèle, elles ont établi les rapports entre les pouvoirs sur la double base de la distinction et de l'union. La question de prépondérance n'a pas été tranchée par des textes légaux, mais par les traditions, les mœurs, les circonstances. Les mêmes dispositions constitutionnelles ont conduit tantôt au gouvernement personnel, tantôt au gouvernement parlementaire. Le pouvoir qui reposait sur la base la

plus solide, et qui disposait des plus grandes forces sociales, s'est emparé de la direction de tout le mouvement politique.

Certains nous demanderont peut-être quel est le meilleur de tous ces régimes politiques. A cette question, nous n'hésitons pas à répondre qu'il n'y a point pour nous de constitution bonne en elle-même. Il n'y a que des constitutions plus ou moins adaptées à l'état social et à la situation politique d'un peuple dans un moment donné. Il serait même plus exact de dire qu'il y a des peuples plus ou moins aptes à se gouverner par eux-mêmes, dont l'éducation politique est plus ou moins développée, qui ont des traditions plus ou moins saines et plus ou moins fortes.

Cela ne nous empêche pas de conserver de vives sympathies et des préférences marquées pour le gouvernement parlementaire dont la Belgique a eu l'honneur de faire sur le continent l'application la plus heureuse.

A considérer en eux-mêmes le système de la séparation et celui de la confusion des pouvoirs, il semble que l'un doive aboutir fatalement à la paralysie complète du mécanisme politique, que l'autre mène tout droit à l'absolutisme et à la ruine de la liberté. Cependant le gouvernement américain a pu se mouvoir pendant plus d'un siècle sans chocs trop rudes et sans arrêts trop brusques, et les institutions suisses ont généralement donné des résultats satisfaisants. Faut-il en conclure que l'expérience a démontré la justesse et la bonne organisation de ces deux régimes? Nous croyons plutôt qu'il faut seulement reconnaître que les traditions et l'éducation politique d'un peuple, jointes à

d'heureuses circonstances, peuvent suffire à prévenir les dangers d'institutions mal agencées, à suppléer à leurs défauts et même à leur garantir un succès durable.

En effet, si la Suisse a pu échapper à la tyrannie d'un pouvoir tout-puissant, c'est grâce à son organisation fédérale qui partage les droits et les fonctions entre des autorités indépendantes, si bien que chacune d'elles n'a à pourvoir qu'à quelques intérêts, c'est grâce à l'éducation plus développée du peuple et à ses traditions plus fortes et plus vivaces que celles d'aucune autre nation. Encore faut-il rappeler que, là où les gouvernements cantonaux ont marché d'accord avec le gouvernement fédéral, les minorités ont vu parfois anéantir leur liberté, méconnaître et violer leurs droits les plus sacrés. Transportez cette organisation dans un État unitaire, faites-en la base d'un gouvernement qui a centralisé toute compétence et toute autorité, confiez dans ces conditions le pouvoir aux élus d'un peuple facilement entraîné par son imagination ardente et peu initié par ses traditions à la pratique de la tolérance; la liberté politique et la liberté individuelle auront vécu dans ce pays.

Le gouvernement des États-Unis n'a généralement pas été arrêté dans sa marche par la séparation et l'indépendance des pouvoirs. Mais les autorités fédérales ne règlent et n'administrent qu'un petit nombre d'affaires, si bien qu'un arrêt dans la machine politique ne laisse en souffrance que de très rares intérêts; le peuple a de vieilles traditions de liberté et des habitudes de calme et de patience; les luttes politiques portent sur des

questions secondaires auxquelles la grande majorité des citoyens restent absolument étrangers et pour lesquelles se passionnent seulement les politiciens de profession. Appliquez ce système à un gouvernement centralisateur qui a la sauvegarde de tous les intérêts, qui donne l'impulsion à tout le mécanisme politique et administratif; le moindre choc entre les autorités rivales portera le trouble dans toutes les relations de la vie sociale. Imposez des pouvoirs indépendants et placés en antagonisme perpétuel à un peuple naturellement impatient, dont les querelles s'attachent aux questions primordiales, mettent en jeu les intérêts les plus chers et agitent ainsi toute la nation ; vous ouvrez une ère de coups d'État et de révolutions. Car il faudra de toute nécessité apporter aux crises et aux luttes entre les pouvoirs une solution rapide, et cette solution, la force seule pourra la donner.

Le gouvernement parlementaire a aussi ses défauts et ses dangers. C'est un mécanisme aux rouages compliqués et délicats, dont le fonctionnement régulier exige des conditions et des aptitudes toutes spéciales de la part de ceux qui sont appelés à le faire mouvoir.

Peut-être a-t-il été introduit inconsidérément dans certains pays qui n'y étaient préparés, ni par leurs traditions, ni par leurs mœurs politiques. Mais les peuples qui n'ont pu l'appliquer avec succès ne doivent pas imputer leurs échecs et leurs déboires à l'organisation de leurs institutions; ils en trouveront presque toujours les véritables causes dans la présence d'une puissante fraction anti-constitutionnelle, dans la dislocation des partis en groupes mobiles et indisciplinés, dans l'ab-

sence de traditions de liberté et de tolérance, dans les défauts de leur éducation politique et de leur caractère naturellement impressionnable et impatient. Et ces causes entraveront le succès de toute forme de gouvernement représentatif, quelle qu'elle soit.

Mais comment les pays qui ont fait une expérience malheureuse du régime parlementaire remédieront-ils à l'instabilité, à l'impuissance, aux lenteurs et aux incohérences de leur gouvernement? Comment arrêteront-ils les tendances envahissantes des Chambres qui tout à la fois entravent la marche de l'administration et menacent la liberté des citoyens? Peuvent-ils, par des modifications de détail, améliorer leur organisation actuelle, en redresser certains défauts et en prévenir certains inconvénients?

Sans vouloir nier les résultats que peuvent produire des dispositions heureusement combinées, nous croyons que toutes les réformes légales n'auront jamais par elles-mêmes qu'une efficacité toute relative. C'est dans les mœurs politiques que gît la cause du mal; ce sont les mœurs qu'il faut corriger et réformer. Les préceptes de la loi peuvent atténuer quelques abus particuliers, ils ne peuvent faire disparaître les vices qui sont le fruit de mauvaises traditions.

En matière politique, il faut toujours se souvenir que les faits démentent souvent les théories les mieux établies et les déductions les plus fondées. C'est que les lois sont impuissantes sans les mœurs, c'est que celles-ci suppléent aux défauts de la législation et savent en faire fléchir les dispositions les plus rigides. Ainsi, par exemple, parmi les résultats regrettables qu'a produits

le développement des institutions représentatives, l'un des plus répandus a été l'immixtion des députés dans les administrations, leur ingérence dans le recrutement du personnel, la pression incessante exercée par eux sur les ministres au profit de tous les intérêts particuliers et au détriment de la justice et de l'intérêt public. A se guider d'après la théorie, on sera amené à croire qu'un régime basé sur la séparation des pouvoirs sera à l'abri de ces abus, tandis qu'un gouvernement où tous les pouvoirs sont confondus ne pourra y échapper. Chacun sera persuadé que des ministres rendus indépendants des Chambres sauront facilement défendre leurs droits et leur autorité, tandis que des chefs de service, subordonnés dans tous leurs actes aux volontés du Parlement, devront obéir à toutes les sollicitations des députés. Et cependant, les faits ne correspondent pas à ces conclusions. Le *Spoils system* et la *rotation des offices* ont pris naissance aux États-Unis et y ont résisté jusqu'à présent aux attaques les plus vigoureuses. Dans aucun autre pays le mal n'a été, ni aussi étendu, ni aussi profond, ni avoué et défendu avec autant de cynisme. Et d'un autre côté, s'il est un État qui a échappé à cet envahissement de l'administration par les membres du Parlement, c'est à coup sûr la Suisse, où l'on n'entend, même chez les partis d'opposition, aucune plainte, ni aucun reproche à ce sujet.

Il ne faut pas oublier non plus que les problèmes politiques sont toujours complexes, et qu'une mesure qui pare à un danger ouvre peut-être la porte à un péril plus grave. Cherchez-vous, par exemple, à renforcer par

un article de loi l'autorité du pouvoir exécutif ? C'est une tâche presque impossible dans une monarchie et bien délicate dans une république. Ce n'est point résoudre la question que d'attribuer dans un texte constitutionnel quelques nouveaux droits au chef de l'État. Nous avons pu constater à chaque pas dans notre étude que l'autorité réelle d'un Roi ou d'un Président dépend bien moins de l'étendue de ses pouvoirs formels, que de la force et de l'influence qu'il puise dans les traditions historiques, dans sa valeur personnelle et dans sa situation sociale.

Aussi ce n'est point de revisions législatives ou constitutionnelles, mais de changements dans les mœurs, qu'il faut attendre une meilleure marche du gouvernement parlementaire, comme de toute autre institution politique. La disparition des oppositions anticonstitutionnelles, la fondation de partis disciplinés dans lesquels les citoyens se groupent pour la défense de leurs principes communs, le développement de l'éducation politique, favorisé par une participation plus généralisée aux affaires publiques, des habitudes de tolérance et de patience amenant chacun à reconnaître et à supporter les droits et la liberté de ses adversaires : telles sont les conditions indispensables à la stabilité et à la marche progressive de tout gouvernement représentatif.

FIN DE L'OUVRAGE

# INDEX ALPHABÉTIQUE

## DES NOMS ET DES MATIÈRES

### CONTENUS DANS DES DEUX VOLUMES[1]



1. — Les chiffres romains indiquent les tomes, les chiffres arabes désignent les pages.

FIN DE L'INDEX ALPHABÉTIQUE

Poitiers. — Imp. BLAIS, ROY et Cie, rue Victor-Hugo, 7.